



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y el caso *Hogar Justo Hogar* ante las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de *personas trabajadoras del hogar*

INFORME FINAL - TESINA

QUE PRESENTAN

**MARÍA LUISA DÍAZ DE JESÚS
JENIFFER GISSELLE PARRAS SUÁREZ**

MATRÍCULAS: 2123045761 - 2123047069

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

ASESOR

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 11 de octubre de 2021



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

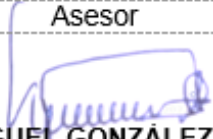
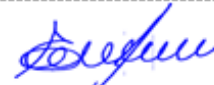
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

DICTAMEN

Después de examinar este documento final presentado por las alumnas **MARÍA LUISA DÍAZ DE JESÚS**, matrícula **2123045761**, y **JENIFFER GISSELLE PARRAS SUÁREZ**, matrícula **2123047069**, con el título ***Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y el caso Hogar Justo Hogar ante las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar***, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como *Informe Final* en la modalidad de *Tesina*, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Conforme a lo anterior, las alumnas cumplen el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el *Seminario III* como parte de su acreditación de la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor	Lector
 MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID	 DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

Fecha: **11 de octubre de 2021**

Trimestre: **2021-P**

No. Registro de Tesina:

DJML/2021-P

PSJG/2021-P

UNIDAD Iztapalapa

Avenida San Rafael Atlixco 186, Leyes de Reforma 1ra. Sección, Alcaldía Iztapalapa 09340, Ciudad de México, Teléfonos:
5804-4600 (Conmutador) y 55-5804-4793 (Ciencia Política)

*A mi madre, porque a pesar de las adversidades
juntas lo logramos. Fuiste motor
e inspiración total para este trabajo.*

*A Miguel, por su cariño y apoyo
para llegar hasta aquí.*

*A Iván, por impulsarme y
confiar siempre en mí.
Gracias por tu amor
y compañía en este camino.*

Mi agradecimiento y amor infinito para ustedes.

Luisa.

*Has estado conmigo
en los momentos
más importantes de mi vida;
el camino no ha sido fácil,
pero, sin tu ayuda,
culminar este proyecto
no habría sido posible.
Agradezco a Dios y la vida
la oportunidad de poder
regalarte cada día
una mejor versión de mí.*

Gracias por creer en mí.

Con amor, Jei.

ÍNDICE	Pág.
Introducción	7
Capítulo 1. Problema de investigación y planteamiento metodológico	
1.1. Justificación	12
1.2. El problema de investigación (Planteamiento / Preguntas / Objetivos)	14
1.3. Hipótesis	16
1.4. Variables	17
1.5. Herramientas de investigación	17
1.6. Análisis del estado del arte	18
1.7. Matriz de congruencia metodológica	24
Capítulo 2. Marco teórico de la sociedad civil y las organizaciones civiles	
2.1. Antecedentes de la sociedad civil	25
2.2. Conceptualización de las organizaciones civiles	31
2.3. Delimitación del concepto	31
2.4. Clasificación de las organizaciones civiles	34
Capítulo 3. Desarrollo y evolución de las organizaciones civiles en México	
3.1. Proceso histórico de las OSC	43
3.2. La colonia	45
3.3. Siglo XIX	46
3.4. Década de los setenta al año 1985	47
3.5. El siglo XX y la alternancia	52
Capítulo 4. La incidencia de las organizaciones civiles en políticas públicas	
4.1. El papel de las organizaciones civiles en políticas públicas	57
4.2. El ciclo de las políticas públicas y la incidencia de las organizaciones	61

civiles	
Capítulo 5. Estudio de un caso ilustrativo y sus lecciones: Hogar Justo Hogar y la realidad más allá de las determinaciones normativas	67
5.1. Situación actual de las personas trabajadoras del hogar	68
5.2. Incidencia de las OSC: Hogar Justo Hogar	72
5.3. Logros y retos en la materia	75
Conclusiones generales	76
Anexos	79
Fuentes consultadas	102

INTRODUCCIÓN

I. Consideraciones preliminares

A cada problema, exigencia y/o necesidad que aqueja a nuestra sociedad, es imprescindible darle una o varias respuestas; estas requieren ser dinámicas y flexibles, capaces de adaptarse y a la vez generar cambios positivos. En este proceso existe una infinidad de actores que no son estáticos, ni están siempre de acuerdo con quienes toman las decisiones, ni con quienes las ejecutan y que tienen además diversos intereses y niveles de asociación, por lo que pueden marcar una diferencia tácita dentro de la política pública.

Específicamente, durante años se han presentado situaciones de discriminación y desigualdad para las personas trabajadoras del hogar, ya que no ha sido reconocido como un sector laboral que tiene los mismos derechos que cualquier otro sector de trabajadores. Han carecido de prestaciones, contratos, seguridad social, vacaciones pagadas, régimen de salario mínimo y hasta una jornada laboral determinada.

Es decir, para más de 2 millones de personas trabajadoras del hogar la lucha por el reconocimiento y la dignificación de su labor ha sido una tarea continua y, hasta hoy en día, no se ha conseguido plenamente. Si bien el gobierno debería garantizar la erradicación de estas prácticas discriminatorias y ser quien trace el plan de acción para incentivar la perfecta distribución y acceso de los derechos laborales para cada grupo, en la práctica no ha sucedido así.

El Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 189 – OIT)¹ es un acuerdo internacional que promueve y protege el trabajo decente y jurídicamente ajustado a los estándares internacionales, para las personas (mujeres y hombres) que se dedican al trabajo del hogar remunerado. En México no se aceptó su ratificación sino hasta el 3 de julio de 2020.² Las leyes y el Estado han permitido y propiciado la segregación de este sector, y así fue desde la época de la colonia, cuando se reconoció la existencia del trabajo del hogar, pero no su jurisprudencia, hasta que las organizaciones de la sociedad civil se encargaron de visibilizar la situación buscando realizar actividades de defensa, respeto y apoyo de sus derechos humanos para la regulación del trabajo del hogar remunerado. Tal es el caso de Hogar Justo Hogar, cuyas personas integrantes durante años han buscado erradicar la indefensión legal de las personas trabajadoras del hogar promoviendo reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, además de la ratificación al Convenio 189 para garantizar a cada trabajador lo que le corresponde.

A pesar de su constante incidencia e insistencia, el tema se mantuvo estático. Fue hasta 2016 cuando a partir de una demanda realizada por una trabajadora hacia sus empleadoras por no contar con sus derechos mínimos de trabajo, volvió a aparecer el tema en la agenda cuando el 5 de diciembre la Suprema Corte de Justicia de la Nación después de una revisión exhaustiva a la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar declaró inconstitucionales y discriminatorias la Ley Federal de Trabajo y la Ley del Seguro Social.³

Sin embargo, hasta el 2 de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación que se realizarían algunas derogaciones, reformas y al mismo tiempo

¹ *Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos*, adoptado en Ginebra, el dieciséis de junio de dos mil once.

² Léase: Organización Internacional del Trabajo. Artículo: México y el convenio 189 de la OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/mexico/publicaciones/WCMS_750341/lang--es/index.htm

³ Léase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Extracto del Amparo Directo 9/2018, Dirección General de Derechos Humanos, México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AD9-2018%20DGDH.pdf>

se adicionarían disposiciones a ambas leyes en materia de personas trabajadoras del hogar.⁴

Dicho lo anterior, *es propositiva la idea de que la sociedad civil mexicana ha creado canales de participación a través de las organizaciones civiles*, lo que debería ser un síntoma de su empoderamiento. Sin embargo, hay quienes sostienen que aún existe una brecha amplia entre el “debería ser” y el “ser” fáctico, empírico, en cuanto a la incidencia de políticas públicas.

Es importante resaltar que la existencia de políticas públicas encaminadas a las personas trabajadoras del hogar se ha postergado por la falta de cultura en los sectores involucrados: el gobierno y sus instituciones, las personas trabajadoras del hogar y sus empleadores.

En el caso mexicano, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) estructuradas en pro del trabajo del hogar remunerado como: el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), Fondos Semillas, Hogar Justo Hogar, entre otras, se han encargado desde su existencia de crear conciencia sobre esta causa social, sensibilizar sobre las responsabilidades de los empleadores y, al mismo tiempo, capacitar a las personas trabajadoras del hogar para que conozcan sus derechos y los hagan valer.

No obstante, a pesar de que ha sido un largo camino, hoy podemos reconocer que después de muchos años de incidencia, existe la posibilidad de enlistar una serie de acontecimientos que brindan a las personas trabajadoras del hogar la oportunidad de contar con un trabajo digno.

II. Estructura expositiva

⁴ Léase: Diario Oficial de la Federación 02/07/2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564651&fecha=02/07/2019

El trabajo que los lectores tienen a la vista se desarrolla a través de cinco capítulos, comenzando con un recuento histórico para describir los mecanismos y las características que permiten que las OSC intervengan en los asuntos públicos; una incidencia entendida como un conjunto de acciones o un proceso que realizan aquellas interesadas en influir, cambiar, modificar, participar o producir diferencia en una política pública.

En primer lugar, se ofrece una descripción de la problematización de nuestra investigación y la base metodológica como guía, partiendo de la conceptualización del término “sociedad civil” para encontrar un análisis detallado de la creación y existencia histórica de las OSC. Dicho estudio se complementa con una referencia al origen del concepto mediante la percepción de diversos autores que nos permitirán identificar el desarrollo histórico de la *sociedad civil organizada* en México, reconocer a las OSC como actores fundamentales para la transición política, precisar la evolución de la participación de la sociedad civil y distinguir desde qué momento la sociedad civil pudo materializarse en las OSC.

En segundo lugar, se halla una breve revisión de la teoría de la sociedad civil que sustenta toda la participación de las OSC, así como el desarrollo y la función de estas últimas a partir de su definición, conceptualización y clasificación. Por tanto, identificamos el origen del concepto con Hegel, quien nos aproxima a una visión más moderna del término; pero Cohen y Arato son los autores más mencionados durante los últimos años, pues se basan en una teoría democrática con el surgimiento de los movimientos sociales.

En tercer lugar, encontraremos un recorrido histórico de la evolución de las OSC en México, a partir de tres coyunturas importantes que permiten reconocer el contexto de su surgimiento, desarrollo y transformación, conforme a la propuesta de Rubén Aguilar.

En cuarto lugar, se plantea también una descripción de la incidencia de las OSC en las políticas públicas, identificando su papel en relación con el resto de los

actores en el marco de un análisis del ciclo de políticas públicas, para dar cuenta *grosso modo* de cómo ha sido su participación y qué alcances ha tenido.

En quinto lugar, el último capítulo nos permite aproximarnos más a los hechos actuales respecto a la legislación y remuneración de las personas trabajadoras del hogar, lo cual motiva un estudio exploratorio de caso con una entrevista a Claudio Saucedo Pagola, cofundador de la OSC “Hogar Justo Hogar”, quien nos compartió desde la perspectiva de la asociación cómo ha trascendido el proceso de reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social referente a este sector. Todo ello nos permite reconocer la agenda específica de dicha OSC, pero incluso hasta qué punto puede incidir una OSC en las políticas públicas.

Finalmente, presentamos las conclusiones. En ese apartado hacemos una reflexión sobre los resultados de nuestra investigación, acompañada de un análisis sobre cómo ha trascendido el tema, los avances que se han tenido y aquellos aspectos que podrían seguir siendo un reto para la implementación de la jurisprudencia en materia de personas trabajadoras del hogar.

CAPÍTULO 1

Problema de investigación y planteamiento metodológico

Este capítulo tiene como finalidad abordar los elementos necesarios que orienten y dirijan el trabajo, tales como la descripción del problema de investigación, los objetivos y la hipótesis; así como el diseño de la metodología aplicable para el estudio del caso ilustrativo, y demás consideraciones tomadas en cuenta para la implementación y organización de la investigación.

1.1. Justificación

El proceso de las políticas públicas tiene implícita una relación con una multiplicidad de actores con diversos intereses. Desde nuestra perspectiva, las organizaciones de la sociedad civil son un actor fundamental en una o más de sus fases del ciclo de políticas públicas, es decir, las organizaciones de la sociedad civil son capaces de llevar a la agenda las demandas e incidir en ellas; en la fase de implementación puede ser un actor que provoque la ruptura de la política y en la parte evaluativa, sobre todo como un evaluador externo, es un crítico del discurso y cifras oficiales.

Tal como lo expresa Claudio Saucedo, cofundador de la OC “Hogar Justo Hogar”, la sociedad civil nace muy fortalecida en México desde el terremoto de 1985, ya que este hecho marcó un antes y un después de la participación de la sociedad en asuntos públicos. Desde entonces, las organizaciones de la sociedad civil (en

adelante: OSC) se encuentran en diversas etapas de la historia social, actuando desde sus propias necesidades, mediante estrategias de libertad y flexibilidad para defender diversas causas.

En lo que respecta al contexto actual, en 2020 uno de los temas con más reflectores en el ámbito legislativo fue el de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar, uno de los sectores que históricamente ha sido olvidado y estigmatizado, y que coincidimos en que debe ser dignificado y para ello se debe legislar.

Este es un tema empujado por la sociedad civil desde hace más de una década. Desde entonces, diversas voces exigieron que México firmara el Convenio 189 y que hoy en día por todo el trabajo y empuje que dieron las OSC ha tenido grandes reflectores públicos y resultados positivos. Por eso, creemos que este es un vivo ejemplo de lo que las OSC pueden incidir en políticas públicas desde la creación de agenda, el caso especial de Hogar Justo Hogar y que al tomarlo como estudio de caso nos permitirá comprobar nuestra hipótesis para la presente investigación.

Este trabajo está enfocado a estudiar de manera específica la repercusión de las OSC en el proceso de creación de las políticas públicas, ya que han fungido como representantes de las demandas ciudadanas. *Sin el actuar de dichas organizaciones, la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar no habría tenido cambios positivos.*

Carlos Chávez Becker (2018) reconoce que a nivel global se ha constatado con mayor claridad que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil ha contribuido a atender los problemas de sociedades más plurales y complejas a partir de la descentralización de las funciones del Estado, y esta es precisamente la valoración más alta que podemos encontrar de ellas hasta la actualidad.

Es por ello que, con un análisis específico de la creación y existencia histórica de las OSC, podemos comprender los avances que se han logrado y así permitirnos

distinguir con claridad la potencialidad de las modificaciones que se le han realizado a cada una de las leyes; para identificar en qué momento, para fines de este trabajo, se comenzaron a presentar resoluciones a las condiciones laborales de cada trabajadora bajo la influencia de la sociedad civil.

1.2. Planteamiento del problema de investigación

En los últimos años se ha discutido la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, sin que se haya logrado un consenso sobre su significado, clasificación y forma de incidir en la política.

Manuel Canto (2008) considera que los principales argumentos acerca de su importancia destacan el establecimiento de mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno, el aumento de la representatividad de la acción gubernamental y la vigorización de la vida democrática de las instituciones. Sin embargo, en México las OSC aún enfrentan retos importantes, como la falta de reconocimiento y su apreciación prejuiciada acerca de su relevancia como un actor clave en la dinámica social.

Diversos estudios han demostrado que las OSC pueden convertirse en aliadas de la política pública, si cumplen con alguna de las siguientes funciones (por ejemplo, véase Mónica Tapia, 2012: 166):

1. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
2. Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
3. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
4. Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorporan a más actores privados a la esfera pública.

En lo que respecta a nuestro trabajo de investigación, buscamos estudiar y analizar la incidencia que tienen la OSC dentro del ciclo de políticas públicas. Si bien es cierto que el quehacer de la sociedad civil en este ciclo ha variado, desde el presente trabajo proponemos estudiar dicha incidencia según la sucesión más clásica de etapas sucesivas del proceso de políticas públicas: la agenda política, la formulación y promulgación, la implementación y el monitoreo y seguimiento. (Valencia, 2012: 478).

Creemos que reconocer las políticas públicas como *cursos de acción* que buscan modificar la realidad para dar soluciones a diversos problemas es mostrarse de acuerdo que dentro de este proceso existen actores que no son estáticos, ni están siempre de acuerdo con quienes toman las decisiones, ni con quienes las ejecutan, y que merecen ser estudiados. Estos actores tienen diversos intereses, diferentes grados de incidencia, diferente información y diferente nivel de asociación; pero, a pesar de los matices, estos actores pueden marcar una diferencia dentro del proceso de creación de políticas públicas.

Para determinar una muestra de la función e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, *proponemos un análisis de la teoría de la sociedad civil*, marco teórico, marco histórico en el contexto mexicano, la relación de la sociedad civil organizada con el sistema gubernamental y finalmente un estudio de caso del papel que jugó la sociedad civil, caso específico de *Hogar Justo Hogar*, en la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguridad Social para las personas trabajadoras del hogar.

1.2.1. Preguntas de investigación

Pregunta general:

¿Cuál es la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la creación de políticas públicas en beneficio a las trabajadoras de hogar?

Primera pregunta específica:

¿Desde qué época podemos hablar de la existencia de las OSC o agrupaciones que, por sus fines, podemos decir que son indicativos de su relevancia?

Segunda pregunta específica:

¿Cuál y cómo es el proceso de creación de políticas públicas?

Tercera pregunta específica:

¿Cuál fue la incidencia que tuvo Hogar Justo Hogar en la reforma del 2020 en materia de las personas trabajadoras del hogar?

1.2.2. Objetivos de la investigación

Objetivo general: Analizar la incidencia de las OSC en el proceso de creación de las políticas públicas encaminadas a las trabajadoras del hogar.

Primer objetivo específico: Identificar la naturaleza, su papel y los fines de las OSC en el contexto mexicano a través de un análisis histórico.

Segundo objetivo específico: Analizar el proceso de políticas públicas que permita comprender el papel de las OSC respecto a las trabajadoras del hogar.

Tercer objetivo específico: Demostrar que las OSC son fundamentales en la creación de agenda de políticas públicas como es el caso de Hogar Justo Hogar en la reforma a la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social.

1.3. Hipótesis

General: Las OSC como portavoces de las demandas ciudadanas son capaces de incidir en el ciclo de políticas públicas, tal cual lo demuestra el papel que jugó Hogar Justo Hogar y otras asociaciones en la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar.

Específica 1: Los primeros registros de agrupaciones cuyos fines se asemejan a los que caracterizan a las OSC se pueden definir en la época colonial.

Específica 2: El ciclo de políticas públicas permite la actuación de diferentes actores con diferente “peso” político, en ese sentido la OC puede ser un actor fundamental.

Específica 3: Hogar Justo Hogar tuvo un papel fundamental no sólo en la creación de agenda, sino también en el diseño de la política pública que hoy beneficia a más de 2.5 millones de personas trabajadoras del hogar.

1.4. Variables de estudio

Independiente: Convenio 189 /Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Dependientes: Reformas legislativas / Políticas públicas.

1.5. Herramientas de investigación

El conjunto de instrumentos y medios a través de los cuales se efectuará la estructura de la investigación nos permitirá ordenar las etapas, el control de datos y la obtención de conocimientos; por la dirección del estudio, se puede establecer que la técnica de análisis será documental, ya que, en general, consiste en la recopilación de información para enunciar planteamientos que sustentan de los fenómenos y procesos en estudio.

Por tanto, proponemos para este trabajo un análisis bibliográfico y documental para el marco teórico e histórico y un registro de datos obtenidos; con la técnica de observación científica pretendemos obtener mayor número de datos, analizarlos e interpretarlos, para elaborar las conclusiones idóneas.

Con esa técnica, primero se analizará la teoría. Sin embargo, por la temporalidad del estudio, será pertinente tener contacto con el fenómeno a partir de una perspectiva estructurada e individual mediante una entrevista semiestructurada a la organización Hogar Justo Hogar que nos ayude a corroborar la hipótesis propuesta para esta investigación.

Nuestro estudio se enfocará en un procedimiento sistemático, ordenado, metódico, racional, reflexivo y subversivo. Esto indica que se hace necesaria la existencia de un problema y de su posible solución, enfocados en la prioridad, la discrepancia y, como ya se dijo, la solución del problema.

En conclusión, se presentará a partir de un tema, su delimitación, la formulación de un problema, la redacción del problema a nivel empírico, la recolección de datos, el análisis de datos y el informe del proceso.

1.6. Análisis del estado del arte

Aguilar, R (2006). *Los periodos de la historia de las organizaciones de la sociedad civil (tesis doctoral)*. Universidad Iberoamericana. México, D.F.

El autor analiza las diferentes propuestas de diversos autores sobre el desarrollo histórico que ha tenido la sociedad civil organizada en el caso de México, además de que, hace una propuesta estableciendo tres grandes períodos: 1) la Colonia, 2) Siglo XIX (de la Independencia a las Leyes de Reforma y de éstas al fin del Porfiriato) y 3) de la Revolución al gobierno de alternancia.

Las conclusiones del autor después de su revisión histórica es que en la segunda etapa es cuando se ve un crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y un permanente cambio, aunque aún se enfrentan a grandes retos.

Moreno, Pedro H (1996). *Organismos civiles y elaboración de políticas públicas*. Política y Cultura, vol. 7, 61-71.

El autor hace una reflexión sobre los organismos civiles como uno de los actores cruciales en los momentos de transición política y social en la elaboración de políticas públicas. La postura respecto al papel de las organizaciones civiles es que han contribuido a profundizar la democratización tanto social como política, esto debido a que su nivel de agregación y organicidad actual se explica en buena parte por su interés en tareas cívicas y sociales cotidianas en dos niveles: a) el involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones en los asuntos públicos y b) la contribución en el perfeccionamiento del mecanismo para elegir gobernantes; de este modo se han venido configurando como un referente novedoso de la dinámica pública. Aunque también considera que las organizaciones de la sociedad civil son complementarias de la gestión pública, pero no pueden sistemáticamente por sí solas administrar servicios sociales.

Valencia, Germán D (2012). *Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*, vol. 17, No. 2, 469-496.

El autor hace un recorrido histórico por la evolución de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. También, muestra las dificultades conceptuales y metodológicas de trabajar la sociedad civil como actor. El análisis que hace sobre la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas parte de una recapitulación del tratamiento de la definición, de su composición y sus funciones en el ciclo de las políticas públicas, su principal conclusión es que la sociedad civil enfrenta grandes retos como aumentar la legitimidad, fortalecerse en conocimientos e información, aumentar los recursos para tener mayor autonomía frente al Estado y utilizar mejor sus instrumentos para poder decidir e incidir realmente, por ello su principal aportación al tema es una serie de recomendaciones institucionales y organizacionales para la sociedad civil como actor del ciclo de las políticas públicas.

Chávez B, Carlos (2018). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*, 48- 89.

El autor realiza su propia interpretación para la conceptualización; y define de qué son y quiénes son las OSC. Comienza por determinar dos enfoques: uno político y otro económico. El primer punto establece que las OSC funcionan como una fuerza que coloniza espacios de la política; entendido como un conjunto de actores que hacen política más allá de las instituciones y las prácticas de la democracia territorial clásica, siendo un complemento con nuevas formas de representación. Por otro lado, interpreta a las OSC desde una perspectiva económica, ya que de manera particular cumplen la función de producir y distribuir bienes y servicios con fines no lucrativos; pues atiende demandas sociales, culturales y económicas de poblaciones o grupos específicos o minorías.

Rodrigo Villar; Butcher Jacqueline; Puig Gemma (2010). *El Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: estrategias para su efectividad.*

El autor realiza un análisis respecto a la pobreza y la desigualdad que enfrenta el país; encontrando el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una muestra de insatisfacción de la sociedad y señala que requieren fortalecer sus capacidades institucionales y competencias de intervención para encontrar soluciones de fortalecimiento.

Dicho estudio representa la exploración de las relaciones que existen entre organizaciones sociales mexicanas, los agentes fortalecedores y los servicios que existen para procurar su fortalecimiento institucional en todo el país.

Loera O., Esperanza (2007). *Organizaciones de la sociedad civil, ONG's, su importancia e impacto en el gobierno mexicana como coadyuvantes en el reconocimiento y protección de derechos humanos, 92- 107.*

La intención de este estudio es analizar la injerencia de las organizaciones de la sociedad civil en México y sus municipios, desde un enfoque jurídico, revisando la

legislación vigente que regula su actuar; sin dejar a un lado las condiciones políticas, históricas, culturales y económicas que dieron el contexto para su surgimiento y evolución.

Vargas G, Pablo (2012). *Reinserción de las organizaciones civiles de México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados.* 125- 149.

El autor realiza un análisis a partir de la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la sociedad civil, con la intención de mostrar el empuje que esto dio a la formación y fortalecimiento de las organizaciones civiles en México.

Su objetivo es presentar una comparación de las leyes locales de fomento de las organizaciones de la sociedad civil, para mostrar avances y límites formales. Además de la legislación en materia de fomento a las actividades de las OSC es uno de los pasos importantes para avanzar en la institucionalización de una democracia de ciudadanos y para brindar certidumbre jurídica.

Sánchez G, Gabriela; Cabrera A, Raúl, Diez de Sollano E, Clara. Entorno en el que se desarrollan las OSC en México: Diagnóstico. 45- 98.

Los autores realizan un diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil en México, basado en entrevistas y encuestas realizadas a diversos actores involucrados; dicha investigación se encuentra enfocada en cuatro dimensiones: 1) la dimensión jurídica; 2) la dimensión económica; 3) la dimensión política; y 4) la dimensión sociocultural.

Con base en su reflexión proponen tres campos de análisis general: el primero es relativo a la globalización como un fenómeno que atraviesan los diversos ámbitos del quehacer en el espacio público a nivel nacional e internacional; el segundo es el análisis de las relaciones complejas entre esferas distintas de la actividad humana que en la organización de las sociedades contemporáneas deben estar

separadas pero también articuladas; el tercer y último campo responde a las características propias del sistema político mexicano que ha propiciado a relaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Gallardo, Cristina (2007). *La profesionalización de las OSC en México. Actores y estrategias.* 5 - 35

La autora aborda desde distintos actores, algunas estrategias que le permiten dar respuesta a una necesidad cada vez más creciente. Pretende conceptualizar desde la teoría; cuando de profesionalizar se habla, introduce un planteamiento sobre la formación de las OSC como un campo totalmente nuevo desde el descubrimiento y la investigación, por lo que establece que es complicado hablar de un sistema de la formación vinculada. Su objetivo principal radica en la necesidad de encontrar referentes estratégicos que sustentan su profesionalización debido a que éstas crean condiciones de innovación y cambio.

Lara R, Jorge Alberto (2012). *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y otras normas aplicadas.* 12 - 37.

Con la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004, surge la agenda que permite la redefinición de los conceptos de acuerdo con el contexto que vive la sociedad. El texto es un referente fundamental para reconocer las actividades que realiza la sociedad civil con base en las políticas públicas para su beneficio y los avances que ha tenido respecto a sus derechos.

Rubí S, Ignacio. (2016). *El trabajo doméstico en México. La gran deuda social.* 21 - 49.

El autor establece que ha existido una brecha en la creación de políticas públicas respecto a las trabajadoras del hogar, debido a las desigualdades que han existido

en sus derechos. Es por ello por lo que realiza un análisis de la conceptualización del trabajo doméstico hasta la creación de una política integral del trabajo digno.

1.7. Matriz de congruencia metodológica

<p align="center">Matriz de congruencia metodológica Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y el caso <i>Hogar Justo Hogar</i> ante las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de <i>personas trabajadoras del hogar</i></p>			
PREGUNTA/ PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES
PG: ¿Cuál es la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la creación de políticas públicas en beneficio a las trabajadoras de hogar?	OG: Analizar la incidencia de las OSC en el proceso de creación de las políticas públicas encaminadas a las trabajadoras del hogar.	HG: Las OSC como portavoces de las demandas ciudadanas son capaces de incidir en el ciclo de políticas públicas, tal cual lo demuestra el papel que jugó Hogar Justo Hogar en la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar.	<p>Independientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ▪ Convenio 189. <p>Dependientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformas legislativas. ▪ Políticas públicas.
PE1: ¿Desde qué época podemos hablar de la existencia de las OSC o agrupaciones que, por sus fines, podemos decir que son indicativos de su relevancia?	OE1: Identificar la naturaleza, su papel y los fines de las OSC en el contexto mexicano a través de un análisis histórico.	HE1: Los primeros registros de agrupaciones cuyos fines se asemejan a los que caracterizan a las OSC se pueden definir en la época colonial.	
PE2: ¿Cuál y cómo es el proceso de creación de políticas públicas?	OE2: Analizar el proceso de políticas públicas que permita comprender el papel de las OSC respecto a las trabajadoras del hogar.	HE2: El ciclo de las políticas públicas permite la actuación de diferentes actores con diferente "peso" político, en ese sentido las OSC puede ser un actor fundamental.	
PE3: ¿Cuál fue la incidencia que tuvo Hogar Justo Hogar en la reforma del 2020 en materia de las personas trabajadoras del hogar?	OE3: Demostrar que las OSC son fundamentales en la creación de agenda de políticas públicas como es el caso de Hogar Justo Hogar en la reforma a la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social.	HE3: Hogar Justo Hogar tuvo un papel fundamental, no solo en la creación de agenda, sino también en el diseño de la política pública que hoy beneficia a más de 2.5 millones de personas trabajadoras del hogar.	
<p><i>Fuente:</i> Elaboración de las autoras de esta tesina.</p>			

CAPÍTULO 2

Marco teórico de la sociedad civil y las organizaciones civiles

Este capítulo tiene como finalidad abordar la teoría de la sociedad civil (SC). Este será el anclaje para el análisis, el desarrollo y la función de las organizaciones de la sociedad civil, basado en el hecho de que la teoría contemporánea de la sociedad civil contempla la recuperación del espacio público y la democratización mediante la activa participación civil a través de movimientos sociales y organizaciones civiles.

2.1. Antecedentes de la sociedad civil

El concepto “sociedad civil” (en adelante: SC) es un tema sumamente debatido. Cabe resaltar que no hay un único concepto de SC; el contenido de cada concepto es en función de la realidad y de los marcos teóricos de los diversos autores.

Exponer un análisis del origen del concepto sería una tarea que rebasaría el alcance de este trabajo. Sin embargo, eso no exime la intención de presentar los argumentos aportados por algunos autores que han ayudado a formar un marco teórico. Esos aportes se han extendido hasta la época más actual, en la que se ha abandonado la idea de una SC en contra del Estado y, por tanto, resurge como una interacción con él a través de movimientos sociales u organizaciones civiles. Para esto hemos decidido utilizar grosso modo textos de seis autores que han sumado elementos conceptuales útiles, hasta formar los pilares de la teoría de la sociedad civil.

Entre los aportes podemos destacar el de Hegel ya que el autor problematiza y reflexiona su versión moderna del concepto. Le atribuye a la sociedad civil tres momentos: el sistema de necesidades, la administración de justicia y la política y las corporaciones. (Chihu, 1991: 110).

Basándonos en el análisis de Aquiles Chihu Amparán, el primer momento surge cuando Hegel comprende el surgimiento de la SC por el menester que existe de alcanzar la satisfacción de los individuos bajo un sistema de necesidades; entendiendo a la justicia como un complemento de ésta, basándose en la libertad y defensa de la propiedad; todo esto legitimado por la política y las corporaciones, ya que éstas cuidarán los intereses de cada miembro del Estado.

Comprendiendo que para que sea verdaderamente satisfactoria, protectora y previsor, la sociedad civil ha de trascender a los individuos y a las familias que obtienen de ella la satisfacción de sus necesidades, la protección de sus propiedades y la previsión de sus adversidades. En su trascendencia, la sociedad en cuestión adquiere una existencia colectiva, supra-individual y supra-familiar, irreductible a los individuos y a las familias que la constituyen. (Pavón, 2009: 77)

Para Hegel, el Estado es el sujeto y la sociedad civil es el predicado de ese sujeto. El Estado es el eje de la sociedad, determina, ordena y mantiene propiedad privada, es el predicado, lo determinado, lo dependiente y lo subordinado, la esfera inferior unida por el Estado y la que debe ceder en caso de contradicción de sus intereses ante el Estado. (Chihu, 1991: 113).

Hegel es quien comienza a proporcionar al Estado nuevas formas de administración para que el poder político gobierne desde el servicio de la sociedad a partir de un ente público como es la sociedad civil. Su teoría establece que esta última se encontrará protegida por el Estado, mediante la administración de justicia para configurar a la misma sociedad.

En el caso de Marx que sucede a Hegel, de acuerdo con Alonso Tejada, en el plano de la historia del pensamiento, nos dejó la otra lectura del auge capitalista de la época, la cual no disiente de Hegel en identificar la sociedad civil a partir de las relaciones económicas, pero discrepa definitivamente planteándose una conocida inversión en el sentido de la determinación. (Tejada, 2009: 36)

No obstante, el concepto que le atribuye Marx es semejante al del primer momento de Hegel: el del sistema de necesidades, es decir, la sociedad civil como el lugar en donde los individuos no tienen otro vínculo que el de la necesidad. (Chihu, 1991: 11)

“Marx dio relevancia a los aspectos negativos de la sociedad civil, sus características fragmentarias y deshumanizadoras; pero al hacerlo así, logró profundizar el análisis de las dimensiones económicas del sistema de necesidades fue mucho más lejos que Hegel al analizar las consecuencias sociales del desarrollo capitalista.” (Cohen y Arato, 2000: 151).

Retomando a Alonso Tejada, para el propio Marx el desarrollo de la teoría de las clases y de la lucha de clases aportaba un instrumento más preciso para explicar las dinámicas del movimiento social que el concepto de sociedad civil, dada su connotación evidentemente pluriclasista e imprecisa para aproximarse a muchas de las determinaciones de la estructura y sobre todo del movimiento social.

Cabe resaltar que un elemento relevante de diferenciación entre ambos autores es que la sociedad civil de Hegel no incluye a la familia mientras que la sociedad civil de Marx sí.

La cuestión de las relaciones entre sociedad civil y Estado es el problema central en torno al cual gira la mayor parte de las discusiones suscitadas por ese concepto en la visión contractualista. Como bien lo expresa Aquiles Chihu, Marx invierte la proposición: el Estado es un producto humano, producto de las

contradicciones de clase, las instituciones políticas y jurídicas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia (sociedad civil). (1991: 113)

Con Gramsci, el concepto de sociedad civil evoluciona en una dirección distinta, ya que como sugiere Laura Hernández (2015: 28):

La concepción marxiana ha contribuido a desenmascarar la esencia de la sociedad burguesa, como sociedad en la que se ejerce el dominio de clase a través de la relación de explotación del trabajo asalariado por el capital, se ha mostrado limitada para explicar las relaciones eminentemente políticas, e incluso en momentos de crisis económicas realmente graves no ha logrado establecer una respuesta sobre el fallido derrumbe del capitalismo y “su” Estado.

En el mismo sentido, una de las grandes diferencias con respecto a Marx, es que Gramsci no identifica a la sociedad civil con las relaciones económicas, sino que la sitúa en el plano de lo que Marx llamó la superestructura. Por tal motivo afirma Bobbio que su rescate del concepto no es lo que le asocia a Marx sino lo que le distancia de él. (Bobbio en Alonso Tejada, 2009: 40)

Por lo que dice Laura Hernández (2015: 128), Gramsci retoma de la sociedad civil hegeliana el momento último, situado en el tránsito de la sociedad al Estado: el de las instituciones públicas y el de las corporaciones. Habría que decir también en este punto que el ingrediente de la institucionalidad, que se da en el debate contemporáneo, está presente ya en la definición gramsciana.

Como dice Guillermo Camacho (2006: 18), uno de los aportes más importantes de Gramsci a la teoría del Estado es el concepto de sociedad civil, lugar en el cual la clase dirigente mantiene su liderazgo ideológico y su hegemonía. Con esto se demuestra la complejidad, la articulación y la relativa independencia que tiene las instituciones, las organizaciones, las formas de conciencia, el funcionamiento del sistema económico, las prácticas sociales y la configuración de los sistemas

simbólicos de representación de la realidad: asimismo, la relativa independencia que poseen las instituciones, las organizaciones, en fin, todas las formas en que se manifiesta el poder de la clase dirigente para mantener su control político y cultural.

En suma, el concepto de sociedad civil es definido por Gramsci como “el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados [...] y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad”. (Alonso Tejada, 2009: 41-42)

En lo que respecta a Cohen y Arato, su intención principal es reconstruir la categoría de sociedad civil retomando, o bien, profundizando las ideas de otros autores, como Gramsci, Hegel, Parsons, Habermas y Tocqueville. Esta reconstrucción es contraria al modelo dicotómico de Estado y sociedad civil, particularidad en autores como Marx.

Estos autores conciben a la sociedad civil como el lugar de la legitimidad democrática y de los derechos, compuesta de una esfera privada, pero también de esferas pública y social políticamente relevantes en las que los individuos hablan, se reúnen, se asocian y razonan juntos sobre asuntos de interés público, además de actuar en concierto con el fin de influir en la sociedad política e indirectamente en la toma de decisiones (Cohen y Arato, 2000: 637).

En este sentido, el concepto de sociedad civil va ligado a su contribución a la teoría democrática, partiendo del surgimiento de los movimientos sociales encaminados al cumplimiento efectivo de los derechos de la sociedad.

Tal como lo explica Verónica García (2001: 241), el hecho de centrar la atención en los movimientos sociales la explican por la injerencia que tuvieron en el cambio de las estructuras y dinámicas políticas. Han observado un proceso de acercamiento entre la sociedad civil y el Estado que viene dado por un creciente

ascenso de las iniciativas de participación de los ciudadanos, principales actores políticos generadores de cambios.

Podemos determinar su hipótesis del concepto como el parteaguas que nos brinda la trascendencia de la teoría de la sociedad civil, ya que, al interpretarlo desde la perspectiva de los movimientos sociales, encontramos cambios drásticos.

Cohen y Arato cifran todas sus esperanzas en la sociedad civil como el nuevo paradigma que ha de venir a llenar el espacio vacío, como la que hará posible la realización de los derechos básicos, las instituciones democráticas, la solidaridad y justicia social. (Verónica García, 2001: 242)

Dicho de otro modo, interpretan la idea de sociedad civil como un espacio público que no solo constituye la solidaridad, también genera influencia de transformación y equilibrio para las instituciones y los sujetos.

Para Habermas, la sociedad civil se estructura en torno al espacio de la opinión pública, cuya trama comunicacional le da consistencia. El espacio público-político es una estructura de comunicación que queda enraizada en el mundo de la vida a través de la sociedad civil. La opinión pública no es una organización ni una institución, es un fenómeno o un espacio social. (Fascioli, 2009: 38)

En suma, Habermas, así como Cohen y Arato defienden fervientemente la exclusión de los mercados de la esfera de la sociedad civil.

Sobre la misma línea, para Habermas el sustento de la sociedad civil se establece a partir de las organizaciones que adoptan los problemas de la vida privada y buscan su resolución alzando la voz. Pues bien, consideran que la sociedad civil está constituida por organizaciones voluntarias, que no son económicas ni estatales y recogen los problemas en los ámbitos de la vida privada, los tematizan y elevan al espacio de la opinión pública. (Fascioli, 2009: 39).

Esto último se relaciona con la idea de los autores antes mencionados, en donde establecen que la sociedad civil existe por los movimientos sociales y la necesidad de manifestarse para solicitar la resolución de los intereses colectivos.

2.2. Conceptualización de las organizaciones civiles

A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, diferentes autores han protagonizado un debate sobre el concepto, clasificación, acción y sustento teórico de las organizaciones de la sociedad civil, algunos de estos autores consideran que existe una generalización del concepto “sociedad civil” y se ha acompañado de usos simultáneos de conceptos afines como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tercer sector u OSC los cuales han llegado a usarse de manera indiferenciada para referirse al mismo fenómeno social, sin embargo, cada categoría tiene sus propósitos, alcances explicativos y sus limitaciones.

Es así como, en adelante se realizará una exposición de diferentes autores y sus respectivas posturas para finalmente realizar una delimitación del concepto sobre la teoría de la sociedad civil como anclaje teórico.

2.3. Delimitación del concepto

Definir que es una OSC es un amplio debate que depende en gran medida de quién y desde dónde se observa. Es por ello, que según Carlos Chávez y Pablo González (2018: 48), para algunas personas las OSC son exclusivamente aquellas que apoyan a terceros ajenos a la organización; otros pensarán que se trata de las organizaciones que trabajan en temas de asistencia social; unos más dirán que son todas las agrupaciones que no persiguen fines de lucro, y otros darán argumentos para afirmar que las asociaciones religiosas, las agrupaciones políticas nacionales y los sindicatos también forman parte de las OSC.

Lo cierto es que, la delimitación de lo que se considera sociedad civil ha llevado a diferenciarse críticamente de otras conceptualizaciones similares como tercer sector y ONG donde se separa la sociedad civil de la sociedad política.

Según López Zamarripa (2015: 145), el término tercer sector es reciente y deviene del discurso angloparlante:

Engloba a las organizaciones no lucrativas: expresión orientada “hacia fines públicos, el cual busca completar las acciones del gobierno y del mercado para atender las necesidades sociales, cuyo fin es la consecución de un bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promoviendo la participación progresiva de la sociedad”, en los espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal”.

Así, lo que se le denomina tercer sector se refiere a colectivos que negocian entre uno y otro de los individuos y el Estado, participando en el cambio político e histórico.

En México, la organización de la sociedad civil equivale a organización social, refiere a sujetos organizados que reivindican derechos de terceros y toman distancia del sector público y privado. Salamon y Anheier en Luz Castañeda (2013:5) las entienden como entidades autónomas e institucionalizadas hasta cierto grado; separadas del gobierno, sin beneficio económico entre sus asociados, y con actividad voluntaria y/o gratuita.

No obstante, un elemento común entre el tercer sector y la sociedad civil es su separación de los sectores mercantil y gubernamental. Por tanto, el vínculo entre estos conceptos es que ambos realizan actividades libres y autónomas con un propósito social. Más allá de la distinción entre ambas, las organizaciones comprendidas por estos conceptos se caracterizan por ser no lucrativas y por

seguir un rol de productoras de servicios sociales tendientes a complementar las funciones sociales del Estado. (Omar Neme, 2014: 140)

Bajo ese supuesto, las OSC son entidades que surgen de la estructura social, realizan funciones de gobierno fungiendo como facilitadoras, cumplen con la característica de estar presentes y tener impacto en el desarrollo social, además de efectuar beneficios individuales, logrando así legitimar su representatividad y permanencia.

Tal como lo explica Omar Neme Castillo (2014: 139), la sociedad civil hace referencia a una amplia esfera de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro presentes en la vida pública los cuales expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros siguiendo consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas.

La sociedad civil existe y se convierte en “organización” cuando el concepto se inclina hacia la interpretación del surgimiento y creación de grupos emergentes en la sociedad, entendido como una tercera esfera que se encarga de ser portavoz de los problemas que existen entre el Estado, los individuos y el mercado, para facilitarles la comunicación y aproximarlos a soluciones.

Otra de las visiones que quisimos retomar en el presente trabajo respecto a la definición del concepto es la de Pedro Moreno (1996: 4) que considera que *“las organizaciones civiles se tratan de entidades de tipo voluntario, intermedias —en el sentido de que participan de los ámbitos tanto privados como públicos— y de tamaño más bien pequeño, no jerarquizadas y que conforman redes sumamente laxas por lo que es difícil reclamarles responsabilidades sociales y políticas en su desempeño.”*

Hasta este punto, podemos revisar que, de los autores antes mencionados, este último agrega a un elemento que para nosotras parece relevante, si bien, las OC

son definidas como un intermediario no hay manera de reclamarles algún tipo de responsabilidad social ni política respecto a su trabajo y resultados debido a su carácter voluntario.

Mientras que Alberto Olvera (1988: 15) menciona que las organizaciones civiles comparten una característica definitoria: son el resultado de la asociación voluntaria de individuos con capacidades técnicas y organizativas sumamente escasas en el conjunto de la sociedad. Por lo que coincidimos con él en que puede decirse que la noción de organismo civil constituye la versión más reciente de los intentos por construir un nuevo lenguaje identitario en el campo de la sociedad mexicana.

2.4. Clasificación de la sociedad civil

Una vez que hemos delimitado el concepto de las OSC, es necesario reconocer que dentro de las diferentes posturas teóricas existen diferentes tipologías de clasificación. A continuación, se expondrán dos tipologías, la primera, corresponde a la postura del tercer sector⁵; y la segunda corresponde a la base teórica de la sociedad civil que engloba a organizaciones asistenciales y que se expone por generaciones. La primera tipología como mencionamos anteriormente corresponde a la teoría del tercer sector y se clasifica mediante cinco puntos, descritos en la tabla siguiente:

⁵ La propuesta del tercer sector clasifica al gobierno y al mercado en sectores, lo cual genera un problema, ya que los fenómenos creados por la relación de actores e instituciones no permiten aislarlos, no podemos analizar o estudiar un fenómeno sin tomar en cuenta los fenómenos que lo rodean. Es la misma interacción de los actores lo que permite la transformación de la esfera pública y el gobierno.

Tabla 1 Características de las OSC desde la perspectiva del tercer sector	
No tienen fines de lucro	No son primordialmente comerciales en el propósito y no distribuyen entre sus propietarios, miembros o socios los beneficios que pueden generar. Pueden tener excedentes de sus operaciones, pero estos deben ser reinvertidos en los objetivos de la organización.
Están institucionalizadas	Tienen algún tipo de estructura y regularidad en sus operaciones, ya sea que estén o no formalmente constituidas o registradas legalmente.
Son privadas	Están institucionalmente separadas del gobierno.
Son autónomas	Toman sus propias decisiones de gobierno interno, pueden abandonar las operaciones cuando su órgano de gobierno lo decida y tienen el control sobre sus propios asuntos.
Son voluntarias	La membresía o participación está supeditada a la elección de un individuo por su consentimiento y no por una relación contractual legal.
Fuente: Salamon (1999) en Chávez Carlos y González Pablo.	

Tal como cita Omar Neme Castillo (2014: 141), del texto *The third worlds, third sector in comparative perspective*, los criterios establecidos por Salamon y Anheier (1997) permiten caracterizar a los actores del tercer sector (ts), los cuales son:

- i) organizaciones formales, con presencia y estructura institucional, con mecanismos legales que regulan el ingreso, permanencia, promoción y exclusión de sus miembros y sus relaciones; que cuentan con espacio físico y manuales de procedimiento, planes formales, etc.;
- ii) organizaciones privadas independientes del gobierno y sus funcionarios y de las entidades privadas, pero con posibilidades de recibir recursos de estos;
- iii) organizaciones basadas en el principio de “utilidad

social”, por organizaciones autónomas, las cuales controlan sus actividades, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sus actividades; y organizaciones integradas por participación voluntaria, lo que no implica que sus ingresos provengan de los voluntarios.

De ese modo podemos reconocer al tercer sector como aquellas organizaciones que surgen sin estar formalmente constituidas y se van institucionalizando conforme van forjando su estructura, con propósitos sin fines de lucro, que se reconocen severamente independientes del gobierno, con decisiones autónomas y participación deliberada.

En una clasificación de las OSC por características específicas, se dividen en tres rubros:

Tabla 2
Clasificación de las OSC según sus características

Por su posicionamiento social y político	Por su trayectoria, trabajo y proyección	Por su financiamiento
<ul style="list-style-type: none"> ■ Se definen como colectivos independientes ajenos a entidades gubernamentales y partidistas. ■ A diferencia de los partidos, su meta no es tomar el poder, aunque pueden colaborar con el mismo y contribuyan a la democratización del país. ■ Son autónomas: se autogobiernan y son independientes. ■ Cuentan con reglamentos, estatutos y procedimientos propios. ■ Gracias a su bagaje (de experiencias y conocimientos) participan en el debate de políticas públicas relacionadas con su segmento territorial y social de trabajo. ■ Median entre el plano estatal/gubernamental y el social/comunitario al cual se dirigen. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se integran en un primer momento para impulsar acciones a favor de sus intereses, generalmente relacionados con la defensa y promoción de derechos. ■ Trabajan en red prestando servicios sociales basados en principios de solidaridad y cooperación. ■ Muchos expresan propuestas alternativas e incluso culturas independientes. ■ Dinamizan el tejido social al tener interlocución con sus pares y contrapartes en distintos ámbitos. ■ Por su función social son depositarias de confianza al valorarse su papel en beneficio de los excluidos. ■ Motivan la adscripción voluntaria de colaboradores y aliados que trabajan de manera horizontal. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No tienen ánimo de lucro: no persiguen la acumulación para el posterior reparto del excedente monetario. ■ El excedente se reinvierte en la organización misma buscando perdurar en el tiempo, mejorar su operación y ampliar su impacto social. ■ El origen de su financiamiento es variable y puede provenir de: recursos públicos y privados por los cuales concursan, instituciones filantrópicas (tipo fundaciones), cooperantes internacionales, donaciones, colectas públicas o bien mediante la prestación de servicios. ■ El recurso captado se transfiere a manera de trabajo social de acuerdo con su orientación y misión. ■ Muchas funcionan como prestadores de servicios que, bajo la lógica keynesiana debería cubrir el Estado, pero dado su adelgazamiento algunas asumen responsabilidades ejecutando presupuesto público.

Fuente: Adaptación propia de las autoras con base en Luz Castañeda: 2013.

De acuerdo con Alberto Olvera (1988: 15), las organizaciones civiles pueden ser distinguidas por las siguientes características:

- a) Tienen una organización formal, aunque no necesariamente bien institucionalizada;
- b) sus miembros se adscriben voluntariamente a la misma y la mayor parte de los casos tienen una relación laboral con la institución;
- c) ocupan un segmento del mercado laboral en tanto reciben financiamiento y desarrollan labores bajo convenios, contratos y compromisos;
- d) tomadas individualmente son organizaciones cerradas, de carácter privado y por regla política y culturalmente homogéneas;
- e) sus objetivos implican la búsqueda de transformaciones sociales, políticas y económicas impulsadas desde el campo de la sociedad civil; y
- f) sus acciones se traducen con frecuencia en la constitución de nuevos actores sociales o en el apoyo a éstos.

Por su parte, Neme Castillo (2014) retoma del libro *Citizen organizations as policy entrepreneurs*, de acuerdo con Najam (1999), las actividades desempeñadas por las OSC que se engloban en cinco roles:

- i) Supervisor: monitoreando que las acciones, apoyos y recursos comprometidos se ejecuten de la forma señalada;
- ii) abogado: presionando directamente para que las alternativas de su interés se cumplan;
- iii) innovador: desarrollando y señalando nuevas formas de diseño e implementación de programas y acciones;

iv) proveedor de servicios: actuando directamente para satisfacer una necesidad de servicios, especialmente a grupos marginados y vulnerables; y

v) constructor de capacidades: ofreciendo apoyo a las comunidades o a otras OSC.

En este marco, las OSC instituyen méritos públicos que reparen las demandas sociales para ocasionar cambios positivos en la población que atienden. Su validez radica en las externalidades positivas que promueven con el Estado para impulsar políticas de apoyo de manera estratégica y así fomentar el desarrollo para el bienestar social.

En lo que respecta a la segunda tipología antes mencionada, hay autores que consideran que existe una forma de clasificación más precisa, que permite distinguir con mayor claridad las tonalidades entre las OSC y es la clasificación por generaciones.

La primera y segunda generación se caracterizan por ser de carácter asistencial y la ausencia de innovación, estructura institucional y profesional. A partir de la década de los sesenta y setenta surge la tercera generación, también llamada “desarrollistas”, sus objetivos son el desarrollo sostenido, autónomo y sistemático, fortalecer la participación política, la construcción de plataformas estratégicas y la consolidación de la participación de la sociedad civil, se caracterizan además de trabajar en redes, son descentralizadas, con límites flexibles y un alto nivel de especialización sin embargo, su principal debilidad son la falta de recursos y de profesionalización en el manejo de tecnología lo que pone en la disyuntiva de seguir sus objetivos o sobrevivir.

Finalmente hablamos de la cuarta generación, ésta surge a partir de los años noventa con un mayor grado de institucionalización, un trabajo a través de redes formales e informales entre actores y organizaciones lo que les permite aumentar su influencia e incidencia; fomentando la participación ciudadana, la consolidación de sus objetivos, buscan cambiar la realidad social e incluso cambiar las funciones de gobierno. Sus

redes y nivel de participación les permiten ya no sólo sobrevivir, sino tener un empoderamiento tal que les permite innovación, integración, participación continua, eficiencia, formar redes para la cooperación de recursos y realizar proyectos, esto gracias a la creación de alianzas entre OSC, gobierno (local o nacional), privados (nacionales o internacionales), generando así interacciones e intercambios.

En tanto, Alfonso León (2010: 84) determina que las OSC de cuarta generación cumplen con la siguiente tipología:

- a) Autónomas, en el sentido que sus participantes deciden desarrollar objetivos precisos en beneficio directo y en primera instancia para terceros, elaboran metas conforme observan nuevos problemas sobre todo en el contexto local.
- b) No tienen como meta principal participar en la estructura del poder político, pero buscan influir e incidir en las decisiones políticas mediante la acción externa, es decir, la denuncia, información, movilización, concientización, organización de resistencia o educación, entre otras.
- c) Son un actor político, por lo tanto, no son apolíticas, y pueden serlo si lo deciden, pero buscan que sus demandas sean incluidas en la agenda política.
- d) No persiguen fines de lucro, su objetivo no es allegarse a recursos económicos, como un fin en sí mismo (no buscan ser empresas o negocios mercantiles) pero si procurarse de recursos para el beneficio de sus actividades.
- e) No buscan a diferencia de los partidos políticos colocarse en la administración pública, de manera coyuntural pueden apoyar a un partido político o candidato, sin embargo, asumen una posición crítica de la gestión del gobierno.
- f) Son libres y flexibles, pues tiene un carácter voluntariado a partir de la identificación de espacios y campos específicos de la vida social, son autónomas en relación con otras instituciones, pues sus intereses no se sobreponen a los de

otras OC, todo lo contrario, trabajan en conjunto la elaboración de defensa y aplicación de proyectos orientados al bien público.

- g) Pretenden ser contrapeso de las instituciones políticas y económicas al vigilarlas y cuestionarlas.
- h) Son instituciones que se unen sin importar el tipo de actividad particular o propia de la organización, pues, cuando actúan en red, generan espacios en los que se discuten temas globales que afectan a la ciudadanía, además de que cambia el paradigma de ser simplemente organizaciones asistenciales.

Es fundamental dimensionar sus acciones, debido a que han conformado redes y espacios de diálogo, para favorecer a la construcción de relaciones con la intención de trabajar en conjunto con instituciones y personas, encontrando métodos a fin de fomentar la opinión pública, la observación de temas relevantes y la constitución de fuerzas de presión social para atender demandas.

Como podemos notar, las características que hacen diferentes a las OSC, respecto a otras agrupaciones, y las vuelven un ente que incide en la realización de políticas públicas, son: la rapidez con la que actúan ante diversas situaciones, tienen un rango mucho mayor de libertades para realizar acciones que para un medio burocrático resulta mucho más difícil y su reputación elevada ante la opinión pública que va acompañada de compromiso y responsabilidad con las causas de la gente, que en su mayoría han sido ignoradas por las instituciones sistémicas.

CAPÍTULO 3

Desarrollo y evolución de las organizaciones civiles en México

En el presente capítulo se presenta el desarrollo de las OSC en el contexto mexicano. Para estos fines, nos apoyaremos en la división realizada por Rubén Aguilar, que consiste en tres periodos generales: la primera etapa es la colonia; la segunda etapa comprende el siglo XIX; y, finalmente, la etapa de la revolución al gobierno de la alternancia.

3.1. Proceso histórico de las organizaciones civiles

Tal como lo plantea Rubén Aguilar Valenzuela (2006: 2), en México, las organizaciones de la sociedad civil son expresión de la nueva democracia. A través de sus organizaciones, los ciudadanos encuentran cauces de participación y se comprometen con la construcción de la sociedad. Las organizaciones son, asimismo, el instrumento que tienen ahora los ciudadanos para participar, junto con el gobierno, en la edificación del Estado mexicano.

Claudio Saucedo (2021) las clasifica como nacionales, extranjeras y muy diversas, ya que existen muchas organizaciones de la sociedad civil para diferentes temas: desde seguridad, defensa de derechos laborales, para ciertos sectores de trabajadores, de ambiente, regulación de bienes inmuebles, para la protección de migrantes, derechos naturales, entre muchas otras más. Funcionando como nichos que están instalados en áreas que interesan a los integrantes de cada una de las OSC.

Sin embargo, en México la legitimación de las organizaciones civiles ha sido un proceso trascendental a lo largo de la historia, sin dejar a un lado la relevancia que han tomado. Por lo que analizaremos su estructuración para así reconocer su desarrollo y cómo han evolucionado. En lo que respecta a la discusión de los periodos en los que se puede dividir la historia de las OSC, se encuentran distintas posturas.

La primera, la de Gustavo Verduzco (2003: 41) que distingue seis periodos: 1) la era prehispánica; 2) la conquista y los inicios de la colonia (1521-1580); 3) el pleno establecimiento colonial español (siglos XVII y XVIII); 4) el periodo del México independiente (de 1821 a 1857); 5) la reforma liberal y el Porfiriato (1857-1911); 6) de la revolución al México contemporáneo.

Una segunda postura es la de Jorge Villalobos (1997: 3) que hace referencia a tres períodos, cuyas fechas refiere son: desde 1521-1860; 1861-1960 y 1960 hasta el presente.

En lo que respecta a la documentación del recuento histórico de las OSC que obedece a la presente investigación, retomaremos la propuesta de Rubén Aguilar, este autor hace referencia a tres períodos, cada uno, con distintas etapas:

1. La colonia que comprende dos etapas: el reino español de la dinastía Habsburgo y el de la dinastía de los Borbón;
2. Abarca el siglo XIX, en el cual se distinguen dos grandes etapas: de la Independencia a las Leyes de Reforma, y de éstas al final del Porfiriato;
3. Por último, de la Revolución al gobierno de la alternancia, con cuatro etapas: del fin del movimiento armado a los años cincuenta, la segunda inicia de los años cincuenta y llega hasta los terremotos de 1985, la tercera comprende de los terremotos de 1985 al gobierno de alternancia en el año 2000 y la última es la que se abre con el gobierno de alternancia.

3.2. La colonia

Según la propuesta de Rubén Aguilar, el primer periodo se establece en los años de la Colonia y se caracteriza por la creación de organizaciones humanitarias y sin ánimo de lucro por parte de las comunidades religiosas y de algunos filántropos. Dichas organizaciones recibían dinero por parte de la Iglesia, la corona y algunos hombres acaudalados, entre sus funciones se encontraba la protección de indígenas, salud y educación, al respecto se mantiene una discusión sobre las organizaciones de la Iglesia católica al considerarse si éstas realmente eran autónomas o sólo instrumentos de labor religiosa.

Mientras que para Gustavo Verduzco, el inicio de las OSC en México se puede considerar desde la época precolombina, especialmente en la cultura Azteca, prestando especial atención en instituciones como el *Calpulli* considerada como la unidad social económica, política, cultural y religiosa más importante de la cultura Azteca; el *Tequio* que se refiere a cualquier persona que ha recibido un bien o servicio como colaboración de uno o más de sus miembros de la comunidad que los obliga a devolverlo en cantidad y calidad; el *Telpochcalli*, las escuelas o casa de solteros a las que ingresaban los hombres que no eran nobles, y finalmente, el *Calmecac* que eran las escuelas de los nobles y los superdotados, donde además, les enseñaban el sacerdocio. En fin, Verduzco considera que las instituciones antes mencionadas en circunstancias distintas podrían ser consideradas con ciertas similitudes a nuestras instituciones actuales del sector no lucrativo.

Siguiendo el recuento de Rubén Aguilar, se considera la acción de la Iglesia como principal promotor de obras de carácter social que pueden verse reflejadas en las fundaciones de los misioneros franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas en la creación de hospitales y hospicios.

A esta afirmación se suma Jorge Villalobos, que considera que la presencia de la Iglesia católica en esta etapa era sumamente fuerte en la creación de instituciones

de asistencia social, tanto así que, llegó a poseer la mayor parte de las tierras del país y con los rendimientos financiaban escuelas, hospitales y obras sociales para atender las necesidades de los pobres como salud y educación.

Por otra parte, sin negar la importancia de la Iglesia, están las instituciones fundadas por filántropos que en su mayoría eran hospitales y colegios que no dependían directamente de la Iglesia y mostraron un crecimiento y consolidación con la dinastía de los Borbón en España que estaba ligada a un cierto laicismo y actividades de carácter social separado de la Iglesia.

En general, la presencia de la Iglesia católica fue muy importante por el personal que aportó y las instituciones que organizó; sobre todo fue crucial su preocupación por la protección a los indígenas. Esta fuerte presencia permaneció durante todo el periodo colonial.

3.3. Siglo XIX

El peso de la herencia colonial aunado a la inestabilidad política y económica que supuso la transición a una vida independiente y la posterior consolidación del Estado frente a la Iglesia significó un cambio en la forma de organizarse y de acción de las instituciones asistenciales.

En la etapa de transición a una nación independiente, el establecimiento de organizaciones se vio influenciado por el abandono del apoyo de la Corona y posteriormente por la inestabilidad política. Como bien advierte Gustavo Verduzco, el sector de ayuda social “sufrió un importante colapso ya que el gobierno no contaba con la capacidad para atender a este sector y la Iglesia, por la desamortización de sus bienes, así como por la prohibición explícita de participar en este tipo de obras, tampoco contaba con los recursos y las facilidades de hacerlo”.

La siguiente etapa, es decir, el triunfo liberal y la promulgación de las Leyes de Reforma provocaron que se acotara aún más el papel de la Iglesia católica permitiendo la participación de otros credos religiosos como los protestantes. El triunfo de la corriente liberal y la promulgación de las Leyes de Reforma provocó un colapso en la ayuda social, ya que el gobierno no contaba con la capacidad para atender el sector, pero esto permitió que se les asignará el papel central a los individuos, y por ende a los filántropos, en la tarea de la asistencia social abriendo nuevos campos para organizaciones de beneficencia pública y asistencia social junto con un marco jurídico que alentaban su desarrollo. No obstante, los problemas del erario frenaron las intenciones de gobierno liberal para controlar de manera más amplia todos los sectores del país y tuvo que consentir que la beneficencia y las instituciones laicas, aunque formadas por católicos, se encargaran de atender la salud, la educación y la atención de los menesterosos, huérfanos, expósitos, ancianos y desamparados.

Durante el Porfiriato, el crecimiento económico y la estabilidad política vino acompañado de una profunda desigualdad social y como lo ocurrido en la época Colonial, se produjo de nuevo una paradoja de asistencia y explotación, puesto que durante los treinta años de su mandato se dio un impulso a las organizaciones de beneficencia, por ejemplo se fundaron instituciones hospitalarias, casas hogar, clubes maternos, y hospicios entre los que destacan el de la Ciudad de México, el Cabañas en Guadalajara; el Ortigoza en Monterrey, la Junta de Asistencia Privada y adicionalmente las fundaciones mutualistas para el apoyo de sus miembros en necesidades como salud, desempleo, vejez, invalidez y muerte y organizaciones asistenciales por parte de empresarios o familias acaudaladas como Beístegui o Luz Saviñon, finalmente podría rescatarse la fundación de organizaciones de comunidades extranjeras para ofrecer atención y servicios a sus conciudadanos; fue el caso de las comunidades estadounidense, española, francesa, belga e inglesa.

El proceso de industrialización, urbanización que caracterizó al Porfiriato, así como el avance de ideología socialista en el contexto internacional, comenzaron a incidir en la organización de los obreros y trabajadores con lo que se dio un giro a las organizaciones civiles, es decir, temas como seguridad social empezaron a ser cuestionadas en ese entonces y con ayuda de organizaciones civiles, obreros y ciudadanos se dieron cierto logros en materia laboral, por ejemplo, algunas empresa empezaron a cubrir la asistencia médica y las indemnizaciones por accidentes y defunciones por trabajo.

3.4. Década de los setenta al año 1985

Al inicio de la década, América Latina se ve inmersa en una serie de momentos clave que en palabras de Jorge Villalobos (1997: 3) es una etapa que “se caracteriza por la creciente toma de conciencia y mayor participación de los ciudadanos en las tareas sociales”. Surgen y se desarrollan organizaciones de todo tipo y enfocadas en diferentes temas, principalmente a los que afectan a las mayorías: la defensa de los derechos humanos, del medio ambiente, la educación, y otros similares.

A mitad de esta década tienen lugar los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que afectó distintas zonas del país, especialmente la Ciudad de México. Ante la incapacidad del gobierno para atender la situación los ciudadanos salen a las calles a dar solución al problema, por primera vez la organización de los ciudadanos se acumula no en la espera de soluciones por parte del gobierno sino en las acciones para encontrar soluciones ante una situación de emergencia.

El detonante en nuestro país surgió en 1985, con el terremoto, el gobierno estuvo desbordado por la tragedia. De hecho, a la fecha no hay un documento oficial de todas las pérdidas de vidas humanas, económicas e inmuebles. Al verse desbordado el Gobierno, la sociedad fue la que se volcó para ayudar, en todos los sentidos. (Saucedo: 2021)

La capacidad de atender la situación fue impresionante, esta otra fecha es fundamental en el surgimiento de otras organizaciones civiles, por lo que podemos hablar de una nueva etapa en el desarrollo de la sociedad civil y de sus organizaciones. A diferencia del 68, esta ocasión se responde con la creación de organizaciones de carácter social y no de nuevas instancias políticas.

Este crecimiento y desarrollo del número de OSC se explica por el agravamiento de los problemas sociales aparejado a un crecimiento de la conciencia cívica proveniente de una mejor y mayor preparación de la población. Aunado, Villalobos considera otras causas, como el nuevo compromiso de los grupos cristianos, el colapso de las izquierdas, la desilusión por los partidos políticos, la búsqueda de espacios de realización personal distinta a la convencional y la aspiración de construir sociedades con oportunidades para todos.

En el intento de contribuir a resolver los problemas sociales que aquejaban el país, se crearon instituciones como el Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A. C. (IMES); el Instituto de Fomento de la Casa Mexicana, A. C. (PROCALLI); el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); Promoción del Desarrollo Popular, A.C. (PDP); Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Centro de Estudios Educativos, A.C. (CEE). (Aguilar: 123)

Muchas de estas organizaciones contaron con apoyo de sectores cristianos y otras con el apoyo de organismos internacionales católicos y laicos.

Tal como lo expone Regaydas Robles (2019: 21), a partir del movimiento estudiantil popular de 1968 van a aparecer un conjunto de asociaciones civiles interpeladas por la falta de democracia y por el autoritarismo creciente del gobierno de Díaz Ordaz, claramente preocupadas por los derechos humanos, por la tortura y desaparición forzada, por la democratización de toda la sociedad, por el desarrollo sustentable y por los derechos de las mujeres. En 1969, varias de

estas organizaciones asumieron la concepción y la metodología de la educación popular inspirada en el educador brasileño Paulo Freire.

El año 1968, representa no solo en México un año de trascendencia para el desarrollo de las organizaciones civiles, debido a las revueltas estudiantiles que articularon demandas estudiantiles como las de carácter social. El movimiento estudiantil en nuestro país tuvo una fuerza impresionante que despertó la conciencia social de miles de mexicanos, misma que fue respondida con una brutal represión. Con el 68 se inicia en la historia del país una nueva etapa que ya no tenía vuelta al pasado, origen de muchos, si no es que de todos los cambios sociales que se suscitaron a partir de entonces, además surgen actores que impulsan nuevas organizaciones de la sociedad civil, autónomas e independientes del gobierno.

Fueron 80 años de ese sistema político mexicano, en donde no existían como ahora, ya incluso en la propia Constitución; elementos, directrices, leyes y reglamentos de la participación de la sociedad civil. Todavía en pleno régimen priísta, en plena dictadura perfecta donde los ciudadanos no participaban, pero tampoco existía como inquietud de los ciudadanos. (Saucedo: 2021)

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil tiene especial relevancia a principios de los años setenta. Ante esta situación el gobierno reacciona de manera negativa, denominando amenaza potencial a toda organización social que no estuviera bajo su control y respondiera a sus intereses.

A pesar de los obstáculos del gobierno del entonces presidente, Echeverría, es a partir de esta década que se establecen dos vertientes de trabajo al interior de las organizaciones sin fines de lucro, por una parte, están las que conservaron su forma de trabajo que no era otra cosa que ayudar al otro, en este sentido hablamos de las organizaciones que surgieron del ámbito privado y ciertos grupos de la Iglesia católica. Mientras que las segundas, son aquellas cuyo trabajo

adquiere sentido en la medida en la que ayudaban a cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales que producen pobreza e injusticia, esta forma de trabajo la adoptaron algunos otros grupos de la Iglesia católica y quienes hacían labor política, pero alejadas de los partidos políticos.

A finales de los años setenta aparecieron nuevas formas de solidaridad y autogestión entre las que buscaban resolver problemas comunes. Nacen nuevas organizaciones enfocadas en dar atención a demandas básicas como vivienda, educación, asesoría jurídica, y necesidades de grupos como mujeres y jóvenes.

En lo que respecta a la década de los años ochenta, se caracteriza por la profunda crisis económica, calificada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como “la década perdida”. Gustavo Verduzco plantea que “esta década presencié un crecimiento espectacular de las organizaciones sociales y civiles, así como la diversificación de sus acciones”. (2003: 86)

Alfonso León Pérez (2010: 57) establece que una forma en la que se manifiesta la participación ciudadana organizada es mediante las OSC. Su trayectoria como nodos de comunicación y reivindicadoras de derechos políticos y sociales data de la década de los sesenta; no obstante, es hasta mediados de los ochenta cuando se registra un mayor número de ellas, así como acciones vinculadas a ofrecer opciones a problemas sociales. En México se ha debatido y promovido la participación ciudadana en especial la que atañe y se vincula al papel de la sociedad civil, hecho que se manifiesta en la promoción de convocatorias gubernamentales y recursos para organizaciones civiles con objeto de fomentar la participación ciudadana organizada. Por otro lado, en los últimos años, organismos internacionales han recomendado que las OSC sean incluidas en las agendas gubernamentales.

Cabe señalar que:

Los cambios generados en el sistema político también obedecieron a reformas estructurales, por ejemplo, a partir de la administración de Miguel de la Madrid se redujeron los espacios para la burocracia en la administración pública, así como apoyos o beneficios a grupos corporativizados. La ciudadanía, al no tener respuesta favorable de los sindicatos del PRI, comenzó a organizarse en agrupaciones no corporativizadas con el propósito de resolver problemas de vivienda, empleo y servicios. (León, Alfonso; 2010: 59).

El proceso electoral del 88 es otro acontecimiento fundamental para entender el proceso de su desarrollo, permitiendo que muchas organizaciones sociales se vean inmersas en la lucha político-electoral. Con el triunfo de Salinas de Gortari se vende la idea de que el país ha superado los grandes problemas, ganando así la simpatía de un amplio sector, esto dio paso a que muchas organizaciones fueron cooptadas por el gobierno.

En esta etapa las organizaciones se concentran en mejorar las condiciones de vida de las personas, también se supera el conflicto entre movimiento sociales y organizaciones civiles. Como bien hace mención Rubén Aguilar: *“más allá de las acciones específicas y puntuales de que suyo son valiosas, en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil se va generando el consenso en torno a la idea de que el propósito fundamental del trabajo es influir en el diseño de políticas públicas y convertirse en un contrapeso de la acción gubernamental”*.

Esta afirmación contiene la esencia de lo que hoy entendemos como función primordial de las organizaciones civiles.

El año 1994 fue una fecha clave por la vida política del país, que estaba sufriendo transformaciones y acontecimientos trascendentales, prueba de ello es la firma del

Tratado de Libre Comercio, el levantamiento armado del EZLN, el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio, seguido el asesinato del secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu y finalmente por la crisis económica de diciembre del mismo año. Dicho contexto significó para las organizaciones un año importante donde tuvieron que desplegar acciones intensas y fortalecer sus estructuras y redes.

3.5. El siglo XX y la alternancia

A principios del siglo XX las ideas socialistas comenzaron a tener influencia dentro del sector obrero y laboral. Para revertir estas tendencias la Iglesia católica renovó esfuerzos tratando de organizar a los trabajadores en sindicatos católicos y fundando sociedades mutualistas, cooperativas, círculos de estudio, círculos obreros y agrupaciones de trabajadores.

El triunfo del candidato de oposición Vicente Fox fue considerado como el logro de la ciudadanía y también de la sociedad civil que por décadas habían trabajado en la instauración de la democracia, al respecto Verduzco considera que:

Las organizaciones autónomas han podido continuar de una manera más decidida con una función de mayor importancia, no sólo en la conformación democrática de la sociedad, sino también como actores nuevos en diversos ámbitos de la vida social. Esta situación les ha conferido una característica especial de representación pública que no se tenía antes. (2003: 151)

La nueva relación entre el gobierno de la alternancia y la participación ciudadana se puede ver reflejada en el diseño de políticas públicas, puesto que la nueva lógica de apertura y participación no amenaza al gobierno ni lo suplanta o exime de sus responsabilidades, como bien lo destaca Rubén Aguilar, *“los dos de asumen como actores cada uno desde el ámbito de su propia identidad y responsabilidad en la construcción del espacio público”*.

El cambio de un partido político en el régimen, la sociedad civil ya está en la ecuación de los asuntos públicos; a raíz de este nuevo milenio con el presidente Vicente Fox, en donde se emiten leyes para tener información del Gobierno; el propio INAI, ya empieza a haber mecanismos que ponen a la sociedad civil con un escalón un poco más concreto y hacia arriba de su participación (Saucedo, 2021).

La participación ciudadana se comenzó a propagar una vez que se precisaron los objetivos a lograr. Junto con esto se elaboraron instrumentos de observación cada vez más pertinentes, siendo las OSC el contrapeso del corporativismo gubernamental. Por consecuencia se propició la fundación de nuevas agrupaciones de manera significativa a partir de los años posteriores.

Cuadro 1. Número de organizaciones fundadas por año (1950- 2001).

Año de fundación	Organizaciones	Porcentaje
1950	190	1.5
1960	422	3.2
1968	660	5.1
1970	950	7.3
1980	1 183	9.1
1985	678	5.2
1990	1 790	13.7
2001	3 404	26.0
2005	1 122	8.6
2009	70	0.5
2011	2 600	19.9
Total	13 069	100.00

Fuente: Elaboración propia de León Pérez a partir de una recopilación de datos del Cedioc-UAM X, 2011, y Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2011. (2010: 61)

Tal como lo explica León Pérez (2010: 61), poco a poco, el trabajo de las OC conformó movimientos reivindicativos y proyectos políticos incluyentes de derechos políticos, humanos, lucha por la vivienda y el derecho al agua, entre otros. Surgieron organizaciones con la capacidad de formular propuestas de políticas públicas; se movilizaron contra las cargas fiscales y participaron en

procesos electorales, en la implementación de políticas públicas y en la formación de redes.

La legitimación de las OSC tuvo gran empuje por la crisis que se vivía en el sistema político respecto a la solución otorgada a los problemas que se presentaban en la sociedad. Surgen como una base y sustento de la participación ciudadana.

En la investigación de Gordon (1998: 50, citado en León Pérez, 2010: 63), en el año 2000 el Gobierno Federal incrementó la corresponsabilidad de las OC; teniendo como principal problema de desigualdad de sus posibles aportaciones, es decir, se aceptaba la posibilidad de recibir sugerencias, pero no se establecían criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevarlas a cabo, se avalaba la importancia de la participación pero se apoyaba sólo las que respondía a modalidades fomentadas por las instituciones del sistema político.

Realmente no existían muchos mecanismos de contribución de las OSC con el poder político, se fueron desarrollando y tuvieron acceso a bienes públicos hasta que llegó a la presidencia Zedillo y le dio continuidad Fox; siendo contempladas también para comenzar a incidir en la creación de políticas públicas.

Fue hasta finales del siglo XX que, según Antonia Nájera (2017: 2), en México, la definición de asuntos públicos y la toma de decisiones públicas habían permanecido reservadas a los actores gubernamentales, aun cuando la democracia representativa llevaba años consolidándose. Fue hasta la alternancia política de principios de siglo XXI que se fueron abriendo los canales de comunicación e interacción Estado-sociedad y se establecieron mecanismos para la participación ciudadana en las políticas públicas y la asignación presupuestaria, así como espacios para la incidencia individual y colectiva, contribuyendo así a la conformación de una estructura básica para afianzar la democracia participativa.

Coincidimos totalmente con Rubén Aguilar en que la característica más importante de esta década es que *“el gobierno ha sido más claro en su planteamiento conceptual para entender el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de mecanismos operativos que permitan una creciente incorporación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas”*.

Porque es cierto que ha costado muchos años que las OSC obtengan legitimación pues, aunque antes de la alternancia se propició su inclusión para la creación de políticas públicas, así como su incidencia en la resolución de problemas sociales no había podido ser de manera autónoma, siendo hasta la última década que considerablemente se vislumbran los cambios.

Actualmente, como lo explica Claudio Saucedo (2021), en la Constitución de la Ciudad de México y en algunas constituciones locales de otros estados, a través de la democracia participativa, existe la posibilidad de promover leyes en el Congreso de la Unión, con cierto porcentaje del padrón electoral, también la representatividad que tenemos con nuestros legisladores con 128 senadores y los 500 diputados que nos representan en la función de los asuntos públicos. En la parte de constitución legal de estas organizaciones está el derecho civil, para constituir asociaciones civiles para darles una coherencia jurídica en los trabajos que hacen.

Desplegando así, mecanismos para incidir en las políticas públicas mediante canales de comunicación, organización y en algunos casos movilización, pues en ocasiones las OSC se siguen enfrentando a dificultades como: la falta de apoyo y compromiso de las autoridades, escasez de recursos, poco financiamiento y participación social, además de las herramientas que les permitan incidir de manera concreta en la aplicación de políticas públicas.

CAPÍTULO 4

La incidencia de las organizaciones civiles en políticas públicas

Este capítulo tiene como finalidad abordar el papel que pueden o deben tener las organizaciones de la sociedad civil en la creación de políticas públicas, así como las etapas por las que se componen y la incidencia de las OSC en las mismas.

4.1. El papel de las organizaciones civiles en políticas públicas

Para comprender el papel de las organizaciones civiles en las políticas públicas, primero hay que conceptualizar éstas últimas y es Leticia Delgado Godoy (2009) quien nos aproxima a su definición entendiéndolas como: conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Cuando el gobierno no ha podido visibilizar todas las demandas de los ciudadanos, las OSC tienen como punto de partida la solución a esas necesidades sociales, respondiendo como un puente institucional y legitimado para resolver problemas, crear e implementar políticas públicas.

Existen diversas formas de entender la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Manuel Canto Chac (2008: 11), enumera al menos tres, la primera que, a su criterio es la que sostienen menos autores es la que se da vía la emisión del sufragio, los representantes elegidos por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados. La segunda, es la participación ciudadana en las políticas, que implica que los decisores tomen en cuenta las

preferencias y opiniones de los ciudadanos para que así ellos se conviertan en actores de los procesos de formulación de políticas. La tercera, que ha venido retomando relevancia, es la que se da a través de mecanismos e instancias que posee la sociedad misma para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. En este sentido, el autor concluye que el estudio de la participación social son las mediaciones entre Estado y sociedad.

Las formas arriba mencionadas toman en cuenta la efectividad de la democracia, y también la efectividad del desarrollo como causa y consecuencia de la participación ciudadana en políticas públicas, misma que es el centro de la relación entre gobierno y sociedad.

En este tenor, si partimos del supuesto de que la participación de la sociedad civil se da por diversos mecanismos e instancias para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas, las OSC son uno de los mecanismos más importantes, puesto que como se profundizó en los apartados anteriores, abren brechas, buscan ventanas de oportunidad e incluso su participación a partir de la presión modifica la actuación gubernamental.

Como lo expresa Claudio Saucedo, en la actualidad no es diferente: los parlamentos abiertos, por ejemplo, son otro mecanismo de democracia participativa, es decir, ya no solo los legisladores se encierran en las comisiones y redactan sus leyes, (buenas, malas, regulares) sino que también dentro de la discusión de las leyes se denomina a parlamento abierto porque el Congreso hace reuniones con la sociedad, encabezadas principalmente por las organizaciones de la sociedad civil debidamente constituidas, por cámaras empresariales, organizaciones sindicales, para que aporten para tener un mejor resultado, tanto en la técnica legislativa como en el fondo de lo que se quiere legislar.

En el caso de México, según Pedro Moreno (1996: 63), las organizaciones civiles han contribuido a profundizar la democratización tanto social como política, pues

su nivel de agregación y organicidad actual se explica en buena parte por su interés en tareas cívicas y sociales cotidianas en dos niveles:

- a) El involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones en los asuntos públicos
- b) La contribución en el perfeccionamiento del mecanismo para elegir gobernantes; de este modo se han venido configurando como un referente novedoso de la dinámica pública a partir de la transición democrática del país.

Lo que bien es cierto, es que existen diversas críticas como diversos autores refieren, por ejemplo, que al no constituirse como partidos políticos como tal, activamente critican y participan en el ámbito público sin exponerse a la evaluación ciudadana de su trabajo mediante elecciones, así su papel se vuelve el de la crítica y la exigencia sin ninguna rendición de cuentas.

Aunque si bien, a través del tiempo se ha podido observar que las organizaciones civiles son capaces de representar el interés público, ya que ponen al centro a las personas, la cooperación, la solidaridad y la empatía que los dota de una amplia autonomía y la capacidad organizativa y de representación de intereses.

Se habla entonces de cuáles podrían ser las finalidades o las misiones de las organizaciones no gubernamentales y se plantea en una sola expresión como la agregación de intereses ciudadanos en beneficio del desarrollo social. La premisa de esta formulación es la de que los organismos civiles son instrumentos capaces de generar riqueza social, en el sentido de que defienden, promocionan y recrean derechos y valores sociales, y comunitarios. (P. Starr. en Pedro Moreno; 1996: 66)

De ahí la importancia de crear mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para aumentar la representatividad de la acción gubernamental y vigorizar la vida democrática de las instituciones. Como bien lo dice Manuel Canto,

“la participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de los asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar su trabajo de manera eficiente”.

En lo que concierne específicamente a la incidencia de las organizaciones civiles en la creación de las políticas pública, según Manuel Canto, esta discusión sobre las políticas públicas es un viejo tópico decir que éstas se conciben en una doble dimensión: “arriba-abajo” o “abajo-arriba”. (2008: 14)

La concepción “desde arriba” de las políticas públicas asume a éstas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico determinados (...) Por su parte, la concepción “desde abajo” de las políticas públicas se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores.

En este sentido, se puede aseverar que el gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. (2008: 15) Es por ello por lo que, para hacer efectivas las acciones de presión, los actores sociales reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad. Entre ellas se destacan:

- **Capacidades organizacionales**

Que tienen que ver con el funcionamiento sostenible de la organización, entendido éste como un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica, un modelo de funcionamiento eficaz y un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje.

- **Destrezas técnicas**

Que les permite elaborar propuestas viables, factibles y replicables además de ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas.

- **Destrezas políticas**

Se refieren al establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional, pero también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que aprovechan las coyunturas y logren insertarse en la toma de decisiones.

- **Arraigo social y visibilidad**

Mediante el cual las organizaciones se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto. Estos mecanismos permiten a las organizaciones lograr una incidencia real en las políticas públicas a través de la gobernanza ⁶, las ventajas de estas sobre otros mecanismos son que proporcionan información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo; fortalece a las instituciones locales; genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones y contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.

4.2. El ciclo de las políticas públicas y la incidencia de las organizaciones civiles

Durante la gestación de una política se presenta la oportunidad de un espacio político de interacción entre la sociedad y el gobierno. Los gobiernos en general son poco permeables a esta participación social en la consideración de los

⁶ El término “gobernanza” es un concepto sumamente amplio que ha sido abordado desde diferentes posturas. En esta tesina se considera la interpretación de Aguilar Villanueva, quien explica una serie de cambios que se han dado desde finales del siglo XX en relación con las acciones gubernamentales para la reconstrucción del sentido y la dirección de la sociedad, en el sentido de una mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales que han adquirido un mayor empoderamiento en el procesamiento de los asuntos públicos, las políticas públicas y los servicios públicos. Para fines de este trabajo, “gobernanza” se definirá como la suma de los intercambios, con o sin reglas formales establecidas, en los que la sociedad civil y el gobierno toman decisiones sobre los asuntos de interés público.

asuntos públicos y se vuelve entonces crucial la intervención de las organizaciones civiles tanto en la creación de puntos en disputa como en la definición que se les dé a los problemas públicos, una vez que las necesidades e intereses sociales se proyectaron al espacio público. (Pedro Moreno: 69)

Luis Aguilar define como política pública al conjunto de acciones que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público y su intencionalidad es la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía, la decisión de tomar estas acciones es de las autoridades legítimas y son ejecutadas por actores gubernamentales. (2007: 29).

En este mismo sentido, Manuel Canto señala que son *cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.*

Como lo señalan estos dos autores, las políticas públicas son acciones que intentan modificar la realidad. En esa lógica, la realidad que se modifica afecta o beneficia a los ciudadanos, a la sociedad en general. Para este trabajo la propuesta de un enfoque de “abajo hacia arriba” de las políticas es la que analizamos ya que lleva la premisa de la participación de la sociedad y se puede dar mediante las OSC. A continuación, describiremos el ciclo de las políticas públicas y cómo es que participan en cada etapa.

El ciclo de las políticas públicas es un esquema descriptivo que busca orientar y retratar la manera en cómo se construyen y desarrollan las políticas públicas. La elaboración de estas. siguen por lo regular algunos pasos generales, para algunos autores pueden ser más o menos, pero los principales en coincidencia son:

1. Agenda
2. Formulación
3. Implementación
4. Evaluación

En la práctica pueden resultar variables y sus fases se pueden repetir, saltar o desordenar, la importancia de tener un esquema de cómo actúa una política pública reside más bien a identificar momentos de la política pública. Enseguida, presentamos un cuadro comparativo con la propuesta de diversos autores:

**Tabla 3.
Ciclo de las políticas públicas**

	Luis Aguilar Villanueva	Manuel Canto	Mónica Tapia y otros	Pedro Moreno
Agenda	Es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública.	N/A	N/A	Se identifica más con la decisión. Se trata de un ejercicio más técnico que político, aunque desde una perspectiva incrementalista se dan ambos elementos, pero desde una posición parcial o "partidista".
Formulación	N/A	El nombre que da este autor a esta fase es "análisis de alternativas". En ésta se analizan las diversas alternativas que existen para dar solución a un problema o problemas, casi siempre hay más de una manera de resolver los asuntos, esto siempre implica distintos beneficios y costos.	Estos autores integran la fase de agenda y formulación en una misma. Esta es la etapa con más momentos, pues incluye desde la colocación de un asunto en la agenda pública hasta que se elaboran las alternativas y se toma la decisión de la política pública.	Es un espacio donde los organismos civiles reúnen una gran experiencia, aunque muchas veces no sistematizada ni transmisible.
Decisión	N/A	Una vez hecho el análisis de factibilidad y establecidas las alternativas posibles, es necesario optar por alguna; decidir la política. En este momento interviene la voluntad de quien decide.	N/A	N/A
Implementación	El proceso de implementación de la política es crucial porque muchos de los defectos de la política se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión.	Es la puesta en práctica de la política. Lo más normal en una política pública es que haya una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores.	Consiste en la realización de acciones sistematizadas, encaminadas a solucionar el problema público identificado.	Se intenta transformar los objetivos de la política en resultados o impactos percibidos por los destinatarios.

<p>Evaluación</p>	<p>Es la fase donde se comprueba metodológicamente que la política es apropiada en su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel.</p>	<p>Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política.</p>	<p>Consiste en un análisis que ayuda a generar valoraciones o juicios fundamentados acerca de una política pública.</p> <p>La evaluación de políticas públicas sirve para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar el curso de acción elegido. ▪ Comparar los resultados de la política con sus objetivos originales. ▪ Conocer los impactos de la política. ▪ Procurar ajustes y/o cambios en la política. 	<p>Se intenta establecer un juicio o un balance acerca de las supuestas bondades del programa después de terminado un ciclo o de manera definitiva.</p>
<p>Fuente: Adaptación propia con base en los autores Luis Aguilar, Pedro Moreno, Manuel Canto y Mónica Tapia y otros.</p>				

Las fases entre los diversos autores difieren en cuanto al número, pero no en proceso ya que, en algunos, lo que sucede en dos fases lo describen en una sola. Como podemos ver, la fase de agenda comienza cuando la sociedad se da cuenta que existe un problema que lo aqueja a través de un proceso de intercambio de información, discusión y negociación entre actores sociales que incluye a las OSC.

La formulación o diseño de la política es momento crucial de esta fase es asegurar que una política pública verdaderamente este diseñada para atender un problema público para la cual fue creada, es decir, que tenga bien delimitados la definición del problema y el diagnóstico de sus causas; la implementación se entiende como el proceso mediante el cual se lleva a efecto el objetivo de la política, es decir, los mecanismos aplicados para llegar a la situación deseada; y finalmente la evaluación que es el ejercicio de análisis para valorar y/o verificar si lo propuesto en el diseño de la política se ha logrado o no respecto de lo que se obtuvo al término de la puesta en marcha.

Es decir, esta nueva participación ciudadana pretende influir en el diseño de políticas públicas del Estado, al apelar a la opinión pública, solicitar entrevistas, manifestar sus opiniones de varias maneras, sobre todo a través de “estructuras mediadoras”, las cuales se encuentran entre el Estado y el individuo. (Islas: 2009).

La incidencia de las OSC en las políticas públicas en México es incipiente. Como ya se explicó, la mayoría de ellas ven al gobierno como espacio para gestionar apoyos puntuales, una fuente de financiamiento y un sujeto a monitorear y denunciar. Cuando mucho, se nota un fuerte activismo y acciones para posicionar sus demandas, pero la mayor parte carece de capacidades y conocimientos técnicos para visualizar y entender el ciclo y la naturaleza de las políticas públicas. Pocas cuentan con estrategias para identificar y establecer alianzas con los diferentes ámbitos e instancias de gobierno, con los medios de comunicación y la opinión pública, y con el sector privado, de manera que las causas que promueven

realmente se conviertan en temas de interés público y sean incluidas en la agenda de gobierno (Mónica Tapia: 2010).

CAPÍTULO 5

Estudio de un caso ilustrativo y sus lecciones: *Hogar Justo Hogar* y la realidad más allá de las determinaciones normativas

En este capítulo exponemos los datos duros de la situación laboral bajo la que se han encontrado las personas trabajadoras del hogar, junto con la entrevista que realizamos al cofundador de Hogar Justo Hogar como parte del estudio de caso. A partir de los resultados obtenidos podremos contrastar la teoría sobre las organizaciones y su funcionamiento real en la práctica, esto para poder corroborar nuestra hipótesis planteada al inicio de este trabajo.

5.1. Situación actual de las personas trabajadoras del hogar

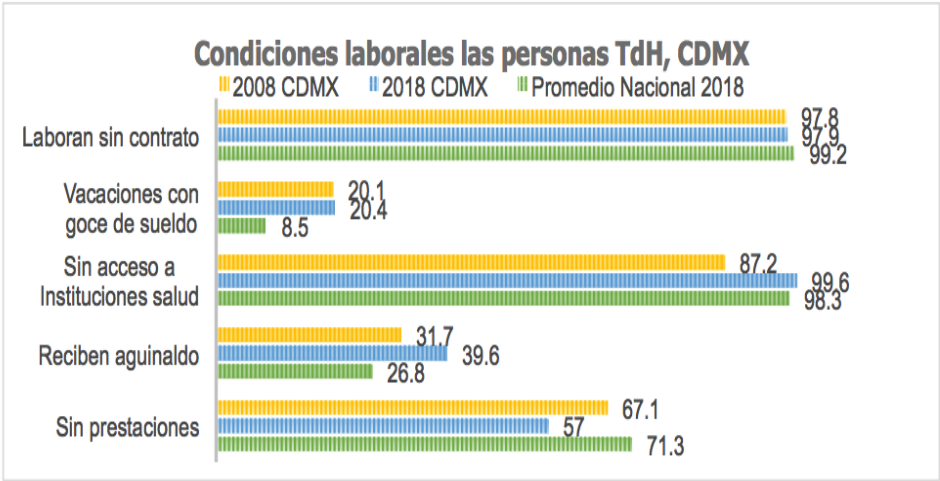
Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores domésticos son aquellos que realizan trabajos en o para un hogar o hogares privados. Prestan servicios de cuidados directos e indirectos y, como tales, son miembros clave de la economía de los cuidados. Su trabajo puede incluir tareas como la limpieza de la casa, la cocina, el lavado y planchado de la ropa, el cuidado de los niños o de los miembros ancianos o enfermos de una familia, la jardinería, la vigilancia de la casa, la conducción para la familia e incluso el cuidado de los animales domésticos.

Este se puede clasificar en remunerado y no remunerado, el primero de ellos se refiere al que se realiza en el marco de una relación laboral, mediante un pago determinado, ya sea para el mismo hogar de residencia o para otro, mientras el

trabajo doméstico no remunerado es aquel realizado para el mismo hogar del que forman parte los individuos sin que medie pago alguno.

El Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) considera prioritario conocer la situación laboral y de discriminación que viven las personas trabajadoras del hogar en la capital. Por ello, en octubre de 2020, en colaboración con el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), Hogar Justo Hogar, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lanzó la “Encuesta sobre la situación de derechos de las personas trabajadoras del hogar en la Ciudad de México”.

Una gran parte de este grupo, conformado en su mayoría por mujeres, aún no cuenta con prestaciones de ley, con contratos por escrito, no tienen acceso a servicios de salud y seguridad social, y su salario está por debajo del salario mínimo nacional, en la mayoría de los casos. (Pág. 3)

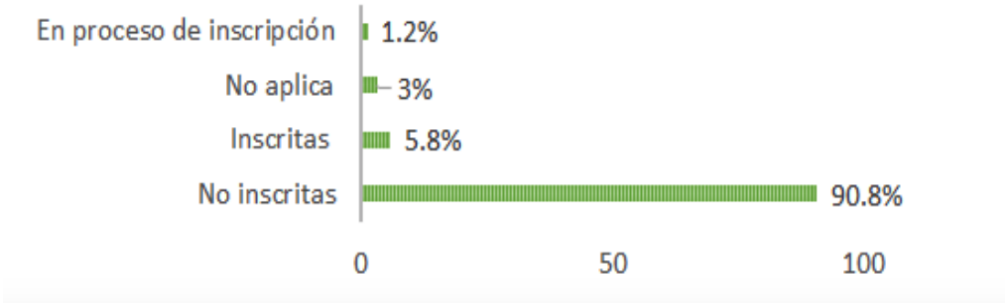


Fuente: Informe sobre la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar de la Ciudad de México, pág. 11.

Como se muestra en la gráfica anterior, el trabajo del hogar en México no se acostumbra a ser formalizado; hasta 2018, más del 97% de las personas trabajadoras del hogar no contaban con las prestaciones mínimas necesarias para realizar su trabajo con certidumbre.

Con relación a la afiliación a la seguridad social por parte de su empleador, únicamente el 5.8% de todas las personas que trabajan en un hogar se encuentran inscritas y solo el 1.2% está en proceso de contar con ese derecho fundamental para realizar su trabajo de manera segura, lo que permite visibilizar que más del 90% de las personas trabajadoras del hogar no tienen acceso a la opción de asociarse y protegerse, así como lo menciona la siguiente gráfica:

Personas inscritas a seguridad social por su empleador(a) o empresa de contratación



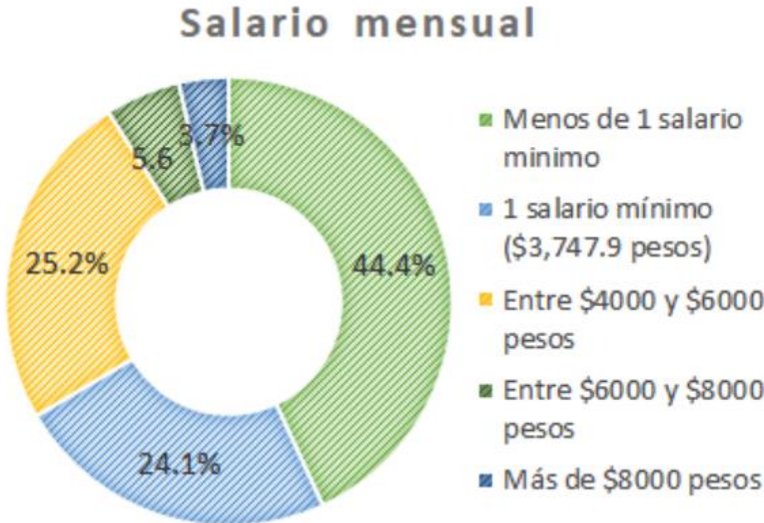
Fuente: Informe sobre la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar de la Ciudad de México, pág. 39.

Así mismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019 (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en México hay 2.5 millones de personas de 15 años y más ocupadas en trabajo doméstico remunerado, cifra que representa 4.5 % del total de ocupados. Aunque esta población no es homogénea en cuanto al sexo, 2.2 millones son mujeres, esto equivale al 87.7 %.

No obstante, a pesar de ser una población tan vasta, es uno de los sectores habitualmente relegados, más vulnerables, excluidos y discriminados socialmente. Históricamente el trabajo doméstico remunerado es una de las ocupaciones con mayor proporción de empleo informal, del universo de 2.5 millones trabajadoras del hogar, el 96.7 % lo hace de manera informal. En este tenor, se estima que 73.8 % de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado no cuentan con prestaciones laborales, (situación mayormente presente en las mujeres).

El 64 % de las mujeres ocupadas tienen jornadas laborales de 35 horas o más. Y el 66 % de estas mujeres que trabajan perciben como máximo dos salarios mínimos; es decir que no ganan más de 3,697 pesos por mes.

Respecto a esto, podemos decir que la percepción de su salario no suele ser superior a un salario mínimo para al menos el 44.4% de las personas trabajadoras del hogar.



Fuente: Informe sobre la situación de los derechos de las personas trabajadoras del hogar en la Ciudad de México, pág. 49

Como podrán constatar los datos, la situación de las personas trabajadoras del hogar resulta nada alentadora, por el contrario, trabajan en completa precariedad

laboral, pero para la fecha podemos establecer un punto de inflexión en la historia para cambiar este escenario, estamos hablando del año 2018.

5.2. Incidencia de las OSC: Hogar Justo Hogar

Aunque ha sido largo y complicado el camino para dignificar el trabajo doméstico, también se han tenido considerables avances en la materia, resultados muy importantes y significativos. Según nos relata Claudio Saucedo, existen una serie de factores que nos ponen en dónde estamos en este tema.

Tuvo que pasar una década para que el Senado de la República ratificara el Convenio 189, en este inter el trabajo de un colectivo de OC fue fundamental. El sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto, fue un lapso donde no hubo voluntad política y el tema permaneció estancado, a pesar de la constante insistencia de diálogo en diversas instituciones y con diversos personajes, es hasta el 2018, al inicio del sexenio actual que esta agenda es retomada.

Del 2018 a la fecha se ha hecho mucho porque la incidencia tiene que estar no sólo en la política y en los funcionarios públicos, sino en la sociedad, que ese es el gran reto, y así sucedió, según da testimonio Claudio Saucedo, el revuelo que tuvo la película Roma, el apoyo ex professo y pleno del propio director de la película que se mueve a niveles globales impresionantes, fue punto crucial para lograr esta fórmula.

Colateralmente, el 5 de diciembre de 2018, México dio uno de los pasos más firmes en el proceso hacia la dignificación y formalización de las 2.5 millones de personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolvió mediante amparo directo, que el hecho de que las personas trabajadoras del hogar se encontrarán excluidas del régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) resultaba violatorio del derecho humano a la seguridad social. Adicionalmente, atendiendo a

la trascendencia sistemática y estructural del problema de discriminación detectado, se propuso al IMSS crear un programa piloto, siguiendo ciertos lineamientos, con el fin de diseñar y ejecutar un régimen especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar.

El programa piloto para afiliar al IMSS a las trabajadoras del hogar arrancó formalmente el 01 de abril del mismo año, proyectándose para 18 meses, tiempo que la SCJN determinó que debía durar el ejercicio, antes de que la afiliación de trabajadoras del hogar quedara constituida como un derecho plenamente. Pero el periodo se cumplió en octubre de 2020 y solo se anunció que iniciaba una Fase 2 de prueba, que seguiría siendo voluntaria.

A esto siguieron las reformas del primero de mayo y del siete de julio del mismo año, del Capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo, donde se modificaron y adicionaron diversas disposiciones alineadas con el Convenio 189, entre las que destacan la prohibición de contratación de menores de quince años de edad y la regulación del trabajo de adolescentes, goce de aguinaldo, prima vacacional, vacaciones pagadas, el establecimiento del contrato por escrito, así como la obligación patronal de inscribir a la parte trabajadora al Instituto Mexicano del Seguro Social y pagar las cuotas correspondientes conforme a las normas aplicables en la materia.⁷

En consonancia con lo anterior, fue modificada también el siete de julio de 2019, la fracción IV, del Artículo 12 de la Ley del Seguro Social, donde se incluyeron a las personas trabajadoras del hogar como sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio.

⁷ Véase la Ley Federal del Trabajo. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_230421.pdf.

En lo que respecta al Convenio 189, pasaron muchos años de incidencia y activismo, para que en junio de 2011 se firmara junto con la ratificación 201, el cual entró en vigor en julio de 2021.

Este Convenio ofrece protección específica a las personas trabajadoras del hogar. Establece los derechos y principios básicos, y exige a los Estados tomar una serie de medidas con el fin de lograr que el trabajo decente sea una realidad para trabajadores domésticos. Su ratificación significa para México y todos los países partes, el compromiso formal de aplicar todas las obligaciones establecidas en el Convenio, y periódicamente informar a la OIT de las medidas adoptadas en este sentido.⁸

Hasta aquí, es primordial hacer énfasis en la importancia de la resolución de la Corte, el actuar del Gobierno actual y además de que en la sociedad se empieza a diseminar el tema. Si bien, fue una carambola de 3 bandas, pero otro tema importante y fundamental son las reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley de Seguridad Social que se dan como consecuencias de las exigencias contenidas en el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), contenidas en el capítulo 23 sobre derechos laborales, así como un Anexo 23 A para México.

El esfuerzo de Hogar Justo Hogar y entre otras organizaciones en materia jurídica ha rendido frutos, hoy siguen redoblando esfuerzos en la estrategia de incidencia para ahora que se ha instalado el nuevo Congreso se meta a la agenda este tema y se legisle para que sea obligatorio el Seguro Social para las personas trabajadoras del hogar.

5.3. Logros y pendientes en la materia

⁸ Aquí puede verse más sobre las normas mínimas establecidas por el Convenio 189 para trabajadoras y trabajadores del hogar: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_203988.pdf.

Hogar Justo Hogar surge de la causa y del conocimiento de esta, tienen más de 7 años apoyando a Marcelina Bautista, gran referente de esta causa, sumando a toda una estrategia jurídica hace 5 años cuando todavía no había reforma, diseñando unos contratos con lo mínimo que establece la ley y la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO).

También son parte de una red internacional de OSC para personas trabajadoras del hogar donde dan a conocer la experiencia de México, así mismo se recibe la información y experiencias de otros países, hacen investigación con la OIT. Aunque han tenido un papel muy activo en esta causa, son parte de la promoción y defensa de otras tantas.

Retomando su papel activo en la agenda de los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, aún falta camino por recorrer, aunque el trabajo de incidencia de la sociedad civil y de este Gobierno en turno, según lo constata Claudio Saucedo ha resultado en grandes victorias, muy merecedoras de distinguirlas.

A juzgar de Claudio, podemos enumerar entre las primordiales: 1) Reforma de la Ley Federal del Trabajo de mayo de 2019 y a la de Ley de Seguridad Social; 2) la ratificación y entrada en vigor del Convenio 189 de la OIT que está en vigor a partir del 3 de julio de este año; 3) la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que obliga al IMSS a crear un programa piloto para que eventualmente sea obligatorio y que el Congreso reforme el Artículo 12 y 13 de la Ley de Seguridad Social para que las personas trabajadoras del hogar suban al régimen obligatorio y; 4) la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la materia.

Lo cierto es que, aunque se ha avanzado en el tema aún existen pendientes y grandes retos, como podemos leer anteriormente, las OSC no solo lograron incidir

en la creación de agenda, en la formulación de la política pública y hasta cierto punto en la implementación de esta. Hoy el gran reto es completar la fase de implementación, logrando pasar del programa piloto del IMSS a la obligatoriedad de la seguridad social, también la evaluación de aplicación de las reformas a la Ley Federal del trabajo en materia de personas trabajadoras del hogar.

En este punto, Claudio Saucedo, nos ha externado sus principales preocupaciones en cuanto a los retos, es que partimos de que aún no existe un mecanismo de inspección laboral establecido para evaluar que estas medidas laborales se estén cumpliendo en los diversos casos, ya que los lugares de trabajo son espacios de propiedad privada.

En lo que concierne al cumplimiento del Convenio, el reto es mayúsculo y es que piensa propiamente en la implementación de a lo que está obligado el país internacional y nacionalmente porque, aunque se ha avanzado considerablemente en la parte jurídica, resultados que se darán seguramente como parte del primer informe que presente México, ahora falta implementarlas y ese es el gran reto para la Secretaría del Trabajo, para el IMSS, para el SAT y demás instituciones involucradas. Existen hoy grandes interrogantes, por ejemplo: ¿Cómo se logrará cumplir que todas las personas cuenten con un contrato que ya es obligatorio? ¿Quién los va a revisar? ¿Habrá un registro de contratos? ¿Qué mecanismos se van a utilizar para implementar y dar cumplimiento y verificar que existen los contratos? ¿Cómo van a ser los procesos de inspección para corroborar que existen condiciones salubres, que tiene alimentación, etc.? y socialmente hablando ¿cómo vamos a cambiar el paradigma en la sociedad de que no vean esto como una carga, como un abuso, si no como un pago justo a un trabajo?, el cambio de paradigma en la sociedad también se suma a los enormes retos.

Conclusiones generales

En virtud de lo que hemos expuesto, destacaremos algunos aspectos presentados a lo largo de los cinco capítulos que componen esta tesina.

En primer lugar, el concepto de “sociedad civil” es un tema ampliamente discutido a lo largo del tiempo dando como resultado múltiples definiciones que varían según la temporalidad y el marco teórico de cada autor. En lo que respecta al concepto de organizaciones de la sociedad civil, que viene a desprenderse del primero, a pesar de que existe un uso generalizado e indiferenciado del concepto, tales como ONG y tercer sector, hemos concluido que, por sus propósitos, alcances explicativos y sus limitaciones, el término **organizaciones de la sociedad civil** es el más adecuado para referirnos a estas asociaciones.

De este modo podemos dar muestra que las OSC no sólo son empíricamente un conjunto de personas: como sujetos, se trata fundamentalmente de experiencias de *participación social organizada*, por lo que, quienes deciden ser parte de las OSC, lo hacen de forma voluntaria, autónoma y sin fines lucrativos, para reivindicar derechos colectivos, por lo que su importancia radica en *incidir en los problemas de la sociedad y darle una o más respuestas*.

En segundo lugar, no cabe duda de que el surgimiento de las OSC empieza a tomar notoriedad en la década de los sesenta con el despertar de una sociedad que ya no está pasiva, traduciéndose esto en movilizaciones sociales caracterizadas por el reclamo de un espacio de interlocución con el gobierno, y que sin duda coincidimos con diversos autores en que vienen a consolidarse en 1985, esto ante la ausencia de respuesta del gobierno frente el terremoto y por ende, la increíble movilización y organización de la sociedad que levanta al país de las ruinas.

En tercer lugar, podemos decir que las OSC, como se demostró en el capítulo cuatro de este trabajo, son el vehículo para hacer efectiva la *participación política*, pero solo si cumplen con ciertos criterios y destrezas. Y son las políticas públicas la forma en cómo las OSC logran uno de sus grandes cometidos, puesto que son a través de ellas que se da una o varias respuestas a los problemas sociales. A pesar de lo que debiera ser, pudimos darnos cuenta de que *en México aún es incipiente la incidencia de estas organizaciones*; si bien, excepcionalmente hay casos exitosos, no es una regla general.

En cuarto lugar, conectando con el punto inmediato referido, concretamos que la propuesta teórica del ciclo de políticas públicas puede ser aplicada para entender, en un largo trayecto, el papel de la organización “Hogar Justo Hogar” y *su incidencia específica en materia de personas trabajadoras del hogar*, cuyos alcances podemos referir ahora con precisión de la forma siguiente:

1. Reformas a la Ley Federal del Trabajo con las cuales se brindó una amplia protección a los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, así como las obligaciones de sus empleadores.
2. La ratificación al Convenio 189 en donde se reconoce el trabajo doméstico y que sus derechos deberán ser los mismo al de cualquier otro trabajador.
3. Fallo de la Suprema Corte de Justicia y declaración de inconstitucionalidad de la exclusión de las personas trabajadoras del hogar del Régimen Obligatorio del IMSS y el surgimiento del programa piloto para su afiliación, solicitando el acceso a la seguridad social como para el resto de los trabajadores.
4. Modelo de contrato de trabajo del hogar para mejorar las condiciones laborales mínimas establecidas por la Ley Federal del Trabajo.
5. No por mencionarla al último es menos importante, lograron poner la atención en los estigmas sociales que hay en torno a este trabajo y romper los paradigmas.

Con base en lo anterior, pudimos corroborar que las personas trabajadoras del hogar han sido históricamente relegadas en términos sociales y laborales, en

comparación con el resto de las personas económicamente activas. Lo que ha detonado a que organizaciones de la sociedad civil se agrupen y se activen para garantizar empleos dignos conforme a la ley para este sector. Como lo es es en este caso, que lograron poner la causa en la agenda pública, se parte de la formulación de las políticas públicas siendo parte del parlamento abierto y acompañando y monitoreando su implementación, por su reciente avance no podemos juzgar ni medir su incidencia en la fase de evaluación, pero sí podemos mencionar que ya existe una serie de factores que preocupan y que prevén que pueda restar a una evaluación satisfactoria.

En resumen, de esta muestra ilustrativa podemos decir que el ciclo de las políticas públicas permite la actuación de diversos actores. En ese sentido, las OSC pueden ser un actor sustancial para lograr resultados eficaces. Por lo que, respondiendo a nuestra hipótesis, concluimos que el término “empoderamiento” aún no puede ser utilizada de manera general a todas las OSC, puesto que algunas presentan deficiencias y su incidencia muchas veces depende de diversos actores políticos. Sin embargo, su interés sobre el tema en común. Podemos decir que las OSC tienen gran relevancia en la creación de agenda y esta es considerada siempre que para los gobiernos en turno les sea redituable políticamente asumir los costos, e incluso del compromiso social de las instituciones, como en este caso lo fue la resolución de la SCJN que marcó un gran precedente. No obstante, no significa en ningún momento que no sean capaces de incidir de manera acertada en políticas públicas.

Asimismo, el reto más grande de las instituciones, las personas trabajadoras del hogar, sus empleadores y las OSC, remite a la implementación de las reformas hechas a la Ley Federal del Trabajo y de la Ley de Seguridad Social que, si bien será un proceso de adaptación y aceptación progresiva, la incidencia que tuvieron las OSC en un primer momento del proceso de políticas se puede considerar relevante y primordial para que el trabajo del hogar sea dignificado.

Anexos

Entrevista a Claudio Saucedo, co-fundador de “Hogar Justo Hogar”.

Estructura del formulario:

Pregunta

Respuesta

¿De dónde surge la tradición de la participación civil en asuntos públicos?

Yo creo que el detonante en nuestro país surgió en 1985, con el terremoto (...), el Gobierno estuvo desbordado con la tragedia. De hecho, a la fecha no hay un documento oficial de todas las pérdidas de vidas humanas, económicas e inmuebles. Al verse desbordado el Gobierno, la sociedad fue la que se volcó para ayudar, en todos los sentidos, (...) pero yo creo que ese es el antes y después de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. La organización de esa catástrofe la hicieron los ciudadanos, (...) los militares solo obstruyen el trabajo, no permitían que la sociedad ayudara, pero ellos no hacían nada, y ya no hablemos de toda la corrupción que hubo con todo el apoyo mundial (...). Entonces la sociedad civil nace muy fortalecida con este tema, por eso creo que el primer detonante de la participación de la sociedad civil se da en 1985 con el terremoto.

Entonces, ¿cree que surgen los ciudadanos participativos por la inoperancia del Gobierno?

Claro, tenemos que recordar que venimos de una dictadura perfecta (...) un partido único en el Gobierno, fueron 80 años de ese sistema político mexicano, en donde

no existían como ahora, ya incluso en la propia Constitución; elementos, directrices, leyes y reglamentos de la participación de la sociedad civil. Todavía en pleno régimen priísta, en plena dictadura perfecta donde los ciudadanos no participan, pero tampoco existía como inquietud de los ciudadanos creo, hay obviamente honrosas excepciones como los movimientos estudiantiles de 1968, el desarrollo de la participación de la mujer en la votación (...). Otro punto importante se dio en el año 2000 con el cambio de Gobierno, con el cambio de un partido político en el Gobierno, y con el cambio de que precisamente ahora sí la sociedad civil ya está en la ecuación de los asuntos públicos. A raíz de este nuevo milenio con el presidente Fox, en donde se emiten leyes, por ejemplo, para tener información del Gobierno; el propio INAI, que fue en su momento el IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), esto se da a principios de este siglo, ya empieza a haber mecanismos que ponen a la sociedad civil con un escalón un poco más concreto y hacia arriba de su participación. Hoy ya la propia Constitución establece la democracia participativa, acabamos de tener un primer ejercicio de consulta ciudadana organizado por el INE (...).

Es un largo recorrido que se dio desde 1985, el paso gigante para ya entrar en una dinámica más seria de la sociedad civil y de las organizaciones, no se diga a principios de los 2000, 2010 que incluso existían apoyos gubernamentales para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, todo eso también en este Gobierno lo suspendieron; tal vez tengan buenas intenciones, pero sus métodos son completamente erróneos. (...). Otra posibilidad que existe ahorita en la propia Constitución es que la sociedad con cierto porcentaje de participación electoral puede promover leyes tal cual, solo se necesita .33% del registro del INE (...).

¿Considera que la participación ciudadana ha permitido una apertura gubernamental o es en sentido opuesto?

Depende en qué momento nos situemos, si hablamos del presente las organizaciones de la sociedad civil también han sido blanco del púlpito presidencial

en las mañanas, si hablamos de como comentaba de principios de este siglo, con estas leyes de poder acceder a la información del Gobierno pues fue un gran paso y en los sexenios siguientes existían presupuestos para apoyar básicamente económicamente a las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con ciertos requisitos evidentemente fiscales (...) que pudieran acceder a estos apoyos, entonces pues ha sido como una tendencia al alta y ahora hacia la baja.

¿Cuál considera que es la función de una OC en la sociedad mexicana?

Precisamente incidir en los asuntos públicos, se le olvida al Gobierno en turno y el que sea, que nosotros les pagamos básicamente para que hagan su trabajo (...) porque pagamos nuestros impuestos y no sólo impuestos, cualquier tipo de derecho (...) desde una licencia hasta una licitación pública, por ejemplo, y tarifas en cualquier rama en impuestos; en aduanas, en servicios de propiedad industrial (...). Entonces claro que es importantísimo alzar más la voz, porque lo que es cierto, hasta hace poco y con este Gobierno, es que también mucha de la sociedad civil no le interesa participar en los asuntos públicos porque medianamente se sienten cómodos, pero ahora que hay una polarización en el país fomentada por titular del Ejecutivo federal pues ha despertado este conciencias o acciones en personas que nunca habían participado en la política, o (...) saber que existe la política. Todo lo que implica la política en un sector de la sociedad o varios, simplemente no les interesa, sólo le interesa al círculo rojo, periodistas, empresarios, pero al ciudadano común y con acceso o sin acceso a recursos no les interesa (...).

¿Qué opinión le merece la actuación de las OC en los asuntos actuales?

Existen muchas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeras, a pesar de que también las señalan como fue el caso del artículo 19 por ejemplo hace unos meses. Es decir, ya existen varias organizaciones de la sociedad civil para diferentes temas desde seguridad, defensa de derechos

laborales y de seguridad social para ciertos sectores de trabajadores, para el medio ambiente, para la regulación de bienes inmuebles, para la protección de migrantes, o sea ya son nichos de las organizaciones de la sociedad civil que ya están instaladas en áreas que interesan a los integrantes de cada una de las organizaciones de la sociedad civil.

¿Cómo se forma la cultura política en la organización civil?

Precisamente de las necesidades que requiere la sociedad, la sociedad en su conjunto, desde necesidades de sobrevivencia tal cual; tener un hogar y las necesidades primarias. Cuando falla el Estado o el Gobierno, (...) la sociedad civil tiene que entrar en estos campos de la política. Por ejemplo, un caso muy concreto, el tema de desaparecidos, es un tema trágico muy complicado y del que se tiene registro de hace casi 20 años; más de 60,000 desaparecidos en el país por X o Y circunstancias, evidentemente por la inseguridad que tenemos y que ha crecido y que no ha dejado de crecer, que cada día crece más entonces se organizan las víctimas para ellos ir a las fosas a cavar y sacar huesos porque la ineficiencia del Gobierno es tal, que ellos mismos tienen que sacar la tierra, entonces se organizan en colectivos, en asociaciones civiles, en organizaciones de la sociedad civil con su registro para poder subsanar lo que debería estar haciendo el Gobierno. A mí sí me extraña que, en nuestra sociedad, en nuestro país, (...) que a pesar de que todo está tan mal, no hay una incidencia muy fuerte, muy palpable, o sea son esfuerzos en todos los sectores de los que platicamos, son esfuerzos que no son suficientes para poder atender los asuntos públicos y entonces apenas se está generando esta cultura política, donde la gente empieza a conocer sus derechos y sus obligaciones.

¿Cualquier ciudadano puede participar en la OC? ¿Existen algunas características esenciales?

Claro. No hay ninguna, bueno evidentemente todo en el marco legal, respetando el tipo de organización que quieran crear, generar, crecer o fortalecer. Un colectivo está formado por personas, por personas físicas o por asociaciones civiles, o más bien y/o con asociaciones civiles, con sociedades civiles incluso, aunque evidentemente estos esquemas jurídicos de integración pues evidentemente también tienen todo un proceso que seguir, pero básicamente no existe ninguna limitante para que alguien pueda ser activista de alguna causa justa.

¿Cuáles son los mecanismos de participación?

En la propia Constitución está establecido, en la Constitución de la Ciudad de México también y tengo entendido que, en algunas constituciones locales de otros estados, pero precisamente está la democracia participativa, digamos que es como en lo que culmina el ejercicio democrático, no sólo la democracia representativa, que obviamente estaría un poco en el escalón abajo, pero que también son los elementos que integran esta participación ciudadana. Los propios concejales en las alcaldías con este nuevo esquema de la Ciudad de México, es decir, tenemos esos elementos más, (...) la propia posibilidad de promover leyes en el Congreso de la Unión, con cierto porcentaje del padrón electoral (...), y la representatividad que supuestamente tenemos con nuestros legisladores con 128 senadores y los 500 diputados que nos representa en la función de los asuntos públicos. En la parte de constitución legal de estas organizaciones está el derecho civil, para constituir asociaciones civiles para darles una coherencia jurídica en los trabajos que hacen, para hasta ahora, bueno en 3 años poder tener la posibilidad de acceder apoyos del Gobierno a las organizaciones de la asociación civil, evidentemente en este Gobierno como pues no hay palabra más que la del titular del Ejecutivo. Como la sociedad civil se encarga de evidenciar temas que están mal en su colonia, en su alcaldía, en su estado o en el país, pues eso no le gusta y por eso cortaron básicamente los fondos y por eso la crítica a organizaciones internacionales que se han establecido en México desde hace muchos años. Yo calculo que a mediados finales de los 90 empezaron a surgir organizaciones como

Oxfam, como Human Rights Watch, artículo 19 que es una organización del Reino Unido, por eso comentaba que el 2000 también fue un cambio radical para la participación de la sociedad porque primera vez ganó el presidente por el que la gente votó (...). La participación ciudadana tiene este primer detonador que es el 85, pero hasta finales de los 90 empieza a involucrarse más y luego cuando ve que su voto es válido (...) es donde ya empieza esta carrera de la incidencia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en México.

Ya lo decía antes, parte de la tarea, de las funciones, es esta de levantar la voz, evidenciar diversos problemas.

Exactamente, eso es lo que hacen las organizaciones de la sociedad civil básicamente en todo el mundo, ya comentaban antes de los requisitos, no pues no hay ninguno ya tienen por ejemplo a Greta con el tema ambiental (...), ella empezó en su secundaria haciendo protestas, ese es otro de los elementos de las organizaciones de la sociedad civil que han ido transformando un poco, no sólo en la protesta, está bien evidentemente y visibilizar, pero también incidir en los diferentes ámbitos de los asuntos públicos concretamente en el Congreso.

En esta incidencia, se hablaba de las iniciativas en el Congreso, pero también se hacen recomendaciones. ¿Cómo?

Claro, los parlamentos abiertos, por ejemplo, es otro mecanismo de democracia participativa, es decir, ya no solo los legisladores se encierran en las comisiones y redactan sus leyes, (buenas, malas, regulares) sino que también dentro de la discusión de las leyes se denomina a parlamento abierto porque el Congreso hace reuniones con la sociedad, encabezadas principalmente por las organizaciones de la sociedad civil debidamente constituidas, por cámaras empresariales, organizaciones sindicales, para que aporten para tener un mejor resultado, tanto en la técnica legislativa como en el fondo de lo que se quiere legislar.

¿Existen leyes que “obliguen” a tomar en cuenta las recomendaciones de las OC? Por ejemplo, en el caso de los parlamentos abiertos.

Evidentemente existe la posibilidad de hacerlo, pero también seamos honestos pueden ser cortinas de humo nada más, es decir, sí, estamos sentados todos, sociedad y Gobierno, para llegar a un buen puerto en el sistema, se escuchan las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil (...), ya sea que las tomen o no. No hay una obligación legal por parte de los legisladores para que si cinco organizaciones de la sociedad civil dicen: esto tiene que ser así, porque así, porque sí, lo tomen en cuenta al final del día. A veces son ejercicios simulados completa y absolutamente.

Estos ejercicios en mayor proporción... ¿podríamos decir que son dados desde el Congreso o hay una real operación de que ustedes como organizaciones civiles digan que necesitamos para tal tema hacer un parlamento abierto?

Claro, (..) así es como funciona ya en la práctica, es decir, existen temas tan importantes en la vida pública que los visibilizan las organizaciones y entonces al Congreso ya no le queda de otra más que convocarlas, escucharlas y ya definirán qué hacen con esa información, pero ya por lo menos, o sea esto no existía. Por eso digo que de alguna forma sí hay cambios radicales (...).

¿Cómo (obligan/ piden /inciden) al gobierno para tomar en cuenta el papel de una OC?

Tenemos la fortuna de contar con un órgano autónomo constitucional que se llama INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), tienen toda la capacidad técnica, humana y financiera para levantar la información oficial del país que son, de acuerdo con la Constitución, los datos oficiales del país. Entonces con esos datos del Estado, porque no son del Gobierno, (...), permite la mejor toma de

decisiones en cualquier ámbito. (...) ¿Qué hace la sociedad civil? se allega de información de cómo están los diferentes sectores; empleo, seguridad, economía, población, ríos, aguas, todo está en el INEGI (...). Aterrizando en nuestra organización, gracias al INEGI podemos decir que existen 2.5 millón de personas trabajadoras del hogar. No estamos inventando, no estamos calculando, no estamos estimando, existe toda una información derivada de una encuesta en particular, de las encuestas nacionales que hace el INEGI, en dónde desagrega la información y pueden tener un estudio muy completo de las características de las personas trabajadoras del hogar.

La primera fuente oficial del país, el principal aliado o herramienta para las organizaciones de la sociedad civil (...), además de la práctica de campo, y de las referencias en otros países de ciertos temas, (...) por lo menos tenemos estas 3 fuentes de información oficial del país: el trabajo de campo, las referencias internacionales y los propios resultados de las encuestas nacionales del Gobierno. (...).

Desde su experiencia, ¿qué tan dispuesto está el gobierno a tomar en cuenta sus recomendaciones?

En [el] caso concreto del tema de las personas trabajadoras del hogar, después de muchos años de incidencia, de activismo, se fueron cumpliendo los objetivos, digamos de dónde estamos ahorita en un marco legal, yo sí puedo hablar bien de este Gobierno en ese sentido. ¿Por qué? Porque existe la Organización Internacional del Trabajo (OIT), su Convenio 189, su recomendación 201 en donde establece ciertas medidas que deben de cumplir los países miembros que firman; este convenio se firmó en junio de 2011, 10 años después, el 03 de julio de 2021 entró en vigor el Convenio 189. Entonces, ¿qué pasó en ese íter? pasaron 6 años del Gobierno anterior en donde no se hizo nada, nada es nada, y nosotros incidimos, nosotros nos sentábamos con la Secretaría de Hacienda, nosotros nos

sentamos con los legisladores, nosotros nos sentábamos con el Gobierno y no salía y no salía.

En este Gobierno hay una serie de factores que nos ponen en dónde estamos con este tema, (...) pasaron 6 años donde no se hace nada con el Convenio, está en un cajón en la Cámara de Senadores que son los que se encargan de ratificar los convenios internacionales de este país (...) ¿qué pasa? colateralmente y coyunturalmente también en la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una sentencia (38:31) de un laudo laboral, es decir obviamente primero pasó por la primera instancia de las juntas de conciliación, segunda instancia el amparo, total llegó el tema a la Suprema Corte de una trabajadora del hogar que había trabajado 50 años con una señora, con su hija y que pues le dieron las gracias así nomás no tenía Seguridad Social, tal cual, entonces llegó a la Suprema Corte y el ministro encargado (siempre el ministro encargado en turno le toca resolver los asuntos) promueve un proyecto para que sea votado, ya sea en sala o en pleno.

Entonces pasaba que había una discriminación legal para las personas trabajadoras del hogar, es decir, no podían acceder como cualquier otro trabajador formal a la Seguridad Social al régimen obligatorio del IMSS que te cubre enfermedades, hospitalización, cesantía y vejez, retiro, guarderías, medicamentos, o sea todos los cinco seguros que tiene el IMSS. No tenían derecho porque estaban excluidos, así tal cual en el artículo 13 de la ley de Seguridad Social las personas trabajadoras, entre otros sectores. La Ley Federal del Trabajo también era discriminatoria legalmente, entonces ya olvidémonos del tema de paradigma social y todo lo que implica, sino jurídicamente estaban excluidas. Entonces la Corte emitió una sentencia donde dice claro que no tienen derecho por qué no están incluidas en la ley, pero es un derecho humano fundamental el trabajo, así que en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil de esta causa, (...) buscamos a los ministros (...) funcionó el cabildeo, funcionó la incidencia, la insistencia, el terrorismo telefónico y dio un giro de 180° la resolución de la Corte y

dijo es inconstitucional este artículo porque excluye un derecho humano fundamental.

Esta resolución es del 5 de diciembre. Cuatro días en el Gobierno tenían los nuevos y Germán Martínez, en ese entonces director del IMSS, asume porque la Corte dice, bueno,... ya tienen derecho a todo esto, pero, además, IMSS tienes que hacer un programa piloto para que de aquí a 2 años se ponga en práctica y después el Congreso ya emita la reforma a la Ley de Seguridad Social para hacer obligatorio el Seguro Social de las personas trabajadoras del hogar. Él asumió esa obligación, esa responsabilidad con cabalidad y plenitud y se puso a trabajar en el IMSS (...) para que cuatro o cinco meses después, en marzo que es cuando el 30 de marzo es el Día Internacional de las personas trabajadoras del hogar, a partir del primero de abril ya exista el programa piloto. La Corte emite esta sentencia y damos un salto cuántico, las organizaciones, los activistas que velamos por esta causa, porque ya hay una ruta que se tiene que seguir para la obligatoriedad del Seguro Social, entonces se agradece que se haya hecho ese esfuerzo y que este Gobierno haya tomado esta causa. Voy a regresar un poco a las reformas a la Ley Federal del Trabajo ¿qué pasó? Después el Senado ratifica el Convenio, es un año, y todo el proceso burocrático de la OIT y hace que apenas el 3 de julio sea ya obligatorio, pero hubo voluntad, voluntad del partido en turno que tiene mayoría.

Entonces pasaron 6 años en que no se hizo nada. Luego, de 2018 a la fecha, se ha hecho mucho, porque, además, la incidencia tiene que estar no sólo en la política y en los funcionarios públicos, sino en la sociedad, que ese es el gran reto, y ¿qué nos ayudó? la película Roma, el apoyo *ex profeso* y pleno del propio director de la película que se mueve a niveles globales impresionantes. Tienes la resolución de la Corte, tienes al Gobierno haciendo las cosas y además en la sociedad se empieza a diseminar el tema, fue una carambola de 3 bandas, pero acá hay otro tema importante; las reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley de Seguridad Social gracias al TMEC, al Tratado México, Estados Unidos y Canadá, que sustituyó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que es

un acuerdo muy amplio. El TMEC tiene un capítulo muy amplio, el capítulo 23, que es sobre derecho laboral (capítulo laboral), ese capítulo obligó como sucedió también en 1994, cuando entró en vigor el TLCAN; en 1991 que empezaron las negociaciones, en el 92 para qué se cambian leyes para poder cumplir con las obligaciones internacionales. Para cumplir con el capítulo 23 laboral del TMEC había que hacer varias reformas laborales, libertad de asociación, poder elegir todo con todos los elementos, a quién te representa como un trabajador, los famosos sindicatos, el derecho a la negociación, pero también otros derechos.

Entonces lo que pide el Convenio ya lo tenemos en ley, ya tenemos en la Ley Federal del Trabajo desde la definición porque existía un capítulo ex profeso del capítulo 13 en la Ley Federal del Trabajo sobre las personas trabajadoras del hogar que hasta hace 2 años era discriminatorio jurídicamente, desde los propios horarios, entonces se incidió y nunca dejamos de buscar a legisladores aliados o legisladoras aliadas para encauzar este temas, (...) tan es así que, esta reforma del TMEC fue el primero de mayo de 2019, ahí no estuvieron completamente reflejado todo lo que las organizaciones pedimos y se reformó todavía, se reformó sobre la reforma hasta tener claros artículos sobre contrato obligatorio, con una serie de requisitos; salario mínimo profesional, el acceso a la Seguridad Social y todos los derechos laborales que tiene cualquier trabajador formal como aguinaldo, descansos obligatorios, pago de horas extras, horarios de 8 horas, descansos en el propio día de trabajo, todo eso ya es obligatorio, ya es está en ley.

Todo lo que luchamos como organización de la sociedad civil, como Hogar Justo Hogar, en el papel jurídico ya está muy bien y a nivel internacional también porque esas medidas, el articulado siempre de los tratados internacionales de la OIT de los convenios cómo se les llama, es: “las partes con “P” mayúscula que son los Estados deberán tomar medidas para tal...” para que tengan Seguridad Social ya están las medidas, para que tengan un contrato obligatorio y se respeten sus derechos laborales, pues ya está esta medida, o sea ya cumplimos salvo por la parte del Infonavit en materia de personas trabajadoras del hogar que no cotizan

para efectos de como cualquier otro trabajador que tiene su fondo de vivienda y pueda comprar, ampliar, construir su casa de acuerdo a los cánones que supuestamente establece la Constitución, están excluidas las personas trabajadoras.

Fuera de eso, ahorita precisamente estamos preparando la estrategia de incidencia para a partir del primero de septiembre, cuando se instala el Congreso, otra vez en sesiones ordinarias ya hagan obligatorio el Seguro Social para las personas trabajadoras del hogar porque todavía está el programa piloto que evidentemente del universo de 2.5 millones, tienes a 30,000 trabajadoras afiliadas y sus beneficiarios que suman 30,000 más, los números del IMSS hablan de 40,000 beneficiarios, entonces no sólo es la persona sino como comentaba sus padres, hijos o pareja. Del universo de 2.5 millones, sí estamos muy cortos, pero ya también tiene que ser obligatorio, o sea ya debió haber sido obligatorio en abril. Ahora, hubo periodos extraordinarios, se vieron otros temas (...) y tenía el Congreso hasta abril, ahorita ya vamos a ver qué pasó, porque igual, la incidencia legislativa fue antes de 2018, no existía Roma, no existía la resolución de la Corte, pero sabíamos que era una causa justa de un sector completamente vulnerable de la sociedad mexicana.

Ahora tenemos otra vez que integrarnos con las demás organizaciones de la sociedad civil para dar batalla, para que ya sea obligatorio el Seguro Social porque si no vamos a seguir arrastrando el proyecto piloto, el programa que como bien lo dice, es un programa piloto que no es vinculante, luego ya vamos al tema de la sociedad civil per se para el reconocimiento y el respeto de estos derechos, que esa es otra gran tarea, otro gran pendiente que tenemos como sociedad en su conjunto y el Gobierno, nosotros y los empleadores.

Muy bien, en este largo camino que ya nos contó, han sido cambios sustanciales, importantes, trascendentales. Pero, como en todo, supongo

que han tenido varios obstáculos que atravesar. ¿Cuáles cree que hayan sido los más?

La falta de voluntad principalmente del Gobierno Federal, el tema estuvo en congeladora 6 años, junto con el Convenio 189. Hasta con los candidatos presidenciales como José Antonio Meade, quien era Secretario de Hacienda, nos dijo que no le daban los números. Se presentaba un obstáculo tras otro, propuestas e iniciativas legislativas arrumbadas (...). La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dio la herramienta más importante para dar un giro de 180 grados en este tema, total y absolutamente, ese fue el detonador. Ustedes conocen a Marcelina Bautista (...) tiene 20 años, nosotros tenemos 8 años y apenas hemos llegado a este punto que para nada es cantar victoria (...). Ahora también viene el problema de la implementación, tanto en el aspecto del Gobierno como el de la sociedad, porque el Gobierno no tiene los elementos para la inspección laboral, que no sean menores a 15 años las personas trabajadoras del hogar (...). Pero el reto más fuerte es con la sociedad, porque perciben a las personas trabajadoras del hogar como un apoyo. Entonces va a tomar varias generaciones en donde esto ya no sea un tema de reconocimiento de derechos laborales y seguridad social de las personas trabajadoras del hogar. Que lo perciban como algo que tiene que ser, sin cuestionarlo.

Ya nos ha platicado cuál ha sido este proceso. Pero, si usted pudiera enlistar los tres resultados más sustanciales de este proceso, ¿cuáles serían?

Sería evidentemente la reforma laboral, la Ley Federal del Trabajo de mayo de 2019, la ratificación y entrada en vigor, más bien, si la entrada en vigor porque también no puede ratificar y el ejecutivo lo tiene en su cajón, entonces la ratificación y posterior entrada en vigor del Convenio 189 de la OIT que está en vigor a partir del 3 de julio de este año y no por eso porque la mencionó al último sea la menos importante, creo que es de las más importantes, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que obliga al IMSS a crear un

programa piloto para que eventualmente sea obligatorio y que el Congreso reforme el Artículo 12 y 13 de la Ley de Seguridad Social para que las personas trabajadoras del hogar suban al régimen obligatorio, porque podrán decir algunos, pero existe el régimen voluntario, si el régimen voluntario no te da los 5 seguros. Ahora sí que de 1997 que se reformó la Ley de Seguridad Social a 2019, 2018 había 3 mil personas trabajadoras del hogar afiliadas, en 2 años del programa piloto hay 30 mil, o sea que todo es relativo. Si, para 2. 5 millones falta mucho, pero para casi 20 años de tener menos de 3 mil en 2 años tener 30 mil pues bueno es un avance (...). Entonces esas 3 cosas son fundamentales y yo añadiría una más que es precisamente lo que nos tiene aquí, la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, básicamente.

En esta entrada en vigor, las partes que ratifican este Convenio están obligadas a cumplir ciertas medidas. Pero, en términos reales, ¿cuáles son las expectativas que podríamos tener de nuestro país en función de su cumplimiento?

Claro, en las ratificaciones digamos se firma en el seno de la OIT, se firmó en junio de 2011 y poco a poco los países ratifican, es decir, Uruguay que en este tema es punta de lanza lo ratificó en el 2013, otros países en el 2014 y nosotros en el 2020, se ratificó por parte del senado. Entonces yo creo que el principal reto que me preguntas es la implementación de a lo que estás obligado internacionalmente, pero no solo internacionalmente si no ya nacionalmente, o sea nosotros pudimos haber ratificado y entrado en vigor y no tener nada de lo que ya tenemos reformado en seguridad social y trabajo en las leyes y entonces iniciamos un camino de incidencia legislativa para llegar a cumplir con las medidas internacionales, pero ya las medidas nacionales ya están, falta implementarlas entonces, ese es el gran reto para la Secretaría del Trabajo, para el IMSS, para el SAT. ¿Cómo vamos a hacer por ejemplo con los contratos que ya son obligatorios? ¿quién los va a revisar? (...) Eso es un gran tema, ¿cómo le van a hacer?, ¿habrá un registro de contratos?, ¿qué mecanismos se van a utilizar para

implementar y dar cumplimiento y verificar que existen los contratos? por ejemplo, o cómo le van a hacer para que en el caso de las personas trabajadoras del hogar que vivan en el hogar que son las menos, pero que sucede, inspeccionen o no necesariamente tienen que pernoctar y vivir si no simplemente también el esquema de entrada por salida, es decir, cómo van a inspeccionar que tiene condiciones salubres, que tiene alimentación, que hay higiene, ¿cómo le van a hacer? y ¿cómo vamos a cambiar el paradigma en la sociedad de que no vean esto como una carga, como un abuso, como: “no es un trabajo, es como de la familia”? Ah, ¿sí? Pues ahora ponle un plato en la mesa, de la misma vajilla, “no es que le doy vacaciones”. Ah ¿sí? “Si me la llevé a Acapulco a cuidar a mis hijos”. Ah, esas son sus vacaciones, pues eso es lo complicado, el cambio de paradigma en la sociedad.

Si estas medidas México, por ejemplo, no las acata, ¿hay algún tipo de sanción?

Ahora ya tiene la obligación el Gobierno ante la OIT de informar, de dar reportes, periódicos, el primero es dentro de 1 año y acumular toda la información de todos los sectores del tema para que informen que ya hicieron a, b, c y d. El primer reporte va a ser muy bueno porque les van a decir, de estas 15 medidas, ya tengo 13 en mis leyes, entonces ponme 10, sí, pero ya cuando empiecen los informes de inspección laboral de cómo está el tema de la obligatoriedad cuando lo esté, que ese es un pendiente, entonces se va a poner como pendiente la seguridad social, se va a poner como pendiente el infonavit, se va a poner como pendiente qué mecanismos va a utilizar el Gobierno para verificar los contratos de trabajo. Ahorita junto al tema de la subcontratación ni siquiera con eso pueden o sea no hay manera de inspeccionar a miles de millones de empresas, la empresa tiene que registrarse en el padrón de subcontratación y todo esto, entonces pues si, el primer reporte podrá ser alentador, positivo, que lo es, pero después viene el siguiente escalón, es decir, ok ya me estás informando, estás trabajando en esto, es un trabajo continuo, una mejora continua, pero yo necesito que cumplas esto

porque si no digamos a donde se llega es a quitarle las membresías al país, de la OIT, pues eso es un golpe muy fuerte para el país como México o cualquiera. Entonces eventualmente con muchos años podrías llegar a eso, esas serían las implicaciones legales, como país y como sociedad pues ya veremos que va a pasar cuando sea obligatorio el IMSS, qué van a hacer es lo que no sabemos, que van a hacer con las personas empleadoras que no registran o que sub registran con otro salario a las personas trabajadoras del hogar.

¿La sociedad ha incidido o cómo podría comenzar a propiciar un cambio más sustancial en la causa?

En el caso particular de ustedes, su investigación nos permitirá darle visibilidad al tema desde otro ángulo, se puede difundir y divulgar; hacer un extracto, publicarlo y darle publicidad. Así es como lo hacemos con cada proyecto, creamos campañas sobre cualquier idea que se presente respecto al tema y las volvemos visibles (...) tener un minuto en un matutino, bueno eso vale miles de pesos; podemos estar en redes, podemos aprovechar coyunturas como la entrada en vigor del convenio o el día internacional del 30 de marzo o así inventarnos cosas, el proceso de ya reformar la Ley de Seguridad Social, o sea está en transitorio pero ya reformarla, difundir, divulgar, evangelizar en términos cristianos digamos, no hay otra más que estar incidiendo en el tema, en la reunión con los amigos, con los familiares, porque se van a encontrar de todo seguramente si lo han conversado y lo han platicado con sus familiares pues tal vez unos dicen: no esto sí tiene que ser. Claro es un derecho, hay que reconocerles o no porque le voy a dar seguro social si yo ni tengo.

Justo también creo que es eso. La plática de hoy nos hace darnos cuenta de la conciencia como empleadores (...) y creo que a veces eso tampoco existe.

Sí, por eso nosotros, como Hogar Justo Hogar,... Bueno, de entrada nuestro lema es: *el país que queremos comienza en casa* y esto es una causa que nosotros

tenemos desde hace muchos años, tenemos otras y que lo que tratamos de hacer enfocarnos un poco más ya después de la defensa de la promoción de los derechos laborales de las personas trabajadoras insistir ahora con las personas empleadoras, con esto de la pandemia: conversatorios, talleres, espacios radiofónicos. Yo tengo un espacio los lunes a las 9.15 en una estación de radio en Monterrey que se llama “Buscando chamba”, en donde tratamos únicamente los temas de personas trabajadoras del hogar, todos los lunes al menos tengo 15 minutos para explicar miles de cosas que implica todo esto, eso es una ventana. Hacer campañas con notables, periodistas, artistas, deportistas, influyentes, para que arropen esta causa (...).

Inciendo con el propio Gobierno para que hagan campañas, no tienen dinero, no tienen para otras cosas, ha sido toda una serie de elementos; por un lado, felicito al Gobierno en este tema, pero a la vez no, porque hicieron muchas cosas que no hicieron en seis años y que, por una orden de la Corte de otro poder, el Poder Ejecutivo asumen su responsabilidad. Pero todavía falta... falta la Ley del Seguridad Social, que ya va atrasada, falta la implementación y falta la concientización de las personas empleadoras; que principalmente son mujeres las que llevan la relación, que también ese es otro tema, que existe esta parte de: pero el que paga es mi marido, entonces es el que tiene que decidir; y el marido dice: pero si con trabajos puedo pagarle a mis empleados seguridad social. (...) Si legalmente era discriminatorio el trabajo del hogar y con nuestra coyuntura sociopolítica cultural, no hablo de nuestro mestizaje, sino de las propias culturas mesoamericanas de nuestro país, de las castas, de las clases. No es el español que vino, aquí ya había esa discriminación y súmale la de los españoles; estamos hablando que aquí hay una cultura de la discriminación hacia las personas trabajadoras del hogar legal, social y cultural desde siempre.

Justo la decisión de abordar este tema es porque es algo que no es tan tocado o revisado. Y lo hacemos con la intención de que se normalice.

Claro, normalizarlo, que esté en el radar. Vuelvo al reconocimiento de ustedes, de hacer este trabajo, para mí eso es un gran apoyo para la causa. Ojalá que fueran muchas personas las que hablaran del tema.

La causa se ha visibilizado y se ha trascendido en establecer el término: “personas trabajadoras del hogar” ...

Así ya está establecido en la Ley Federal del Trabajo. El capítulo se llama personas trabajadoras del hogar, no mujeres; aunque la estadística muestra que más del 95% son mujeres, deben ser establecidas también como personas, no son humanos, no son ciudadanos... son personas. (...) Que ya tienen establecido un salario mínimo profesional, dentro los otros 50 y tantos que hay en la lista, los oficios y profesiones relacionados ya tienen establecido su salario mínimo. Estaba la ley desde siempre, nunca se hizo. En esta ley se volvió a reiterar, pero ya en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, después de todo este momento del 2017-2018 para acá, ya tenemos un salario mínimo; que no cumple para estándares de la CDMX, porque es poco... pero en Guerrero, Chiapas, sur, sureste del país que es donde hay más pobreza, estamos hablando de un buen salario mínimo.... pero ya existe. (...) Estoy seguro de que el 95% de la sociedad no sabe que tiene un salario mínimo, que tiene derechos y obligaciones ambas partes: las personas empleadoras y las personas trabajadoras del hogar.

Es un tema relativamente nuevo, ya ha habido otros ejercicios a nivel doctoral en una universidad de EUA, investigaciones en diversas organizaciones e instituciones que hemos incidido con la intención de visibilizar y concientizar. Porque es un tema que ni siquiera debe discutirse, no hay manera que alguien te diga: no, es que no tienen derechos. Deberían tener derechos porque son mexicanos, ciudadanos, seres humanos, que tienen los mismos derechos que el resto de los trabajadores. (...) El trabajo es un derecho fundamental, así mismo debería ser la seguridad social. Si no tuvieran derechos tendrías a más de 10 millones de personas sin derechos y además a sus familias, lo que implica no

tener la cobertura de un Seguro Social para una persona de escasos recursos. El IMSS puede tener muchas dificultades y que ahorita está desbordado, pero es lo que hay, que hasta incluso ahorita con la pandemia le pudo otorgar a los trabajadores el famoso “Crédito a la palabra”, quien lo aplicó, quien se enteró, les otorgaron cuatro mil. (...) Son una serie de elementos muy complejos, que hace que sea difícil, más no imposible que este tema ya esté anclado, que se normalice para nuevas generaciones; seguridad social, contrato, derechos...

Nos ha hablado de la implementación, que es donde vendría todo este ciclo de políticas públicas y, asimismo, posteriormente la evaluación de resultados. ¿Qué tanto inciden ustedes? ¿Cómo es el proceso?

Esa pregunta tiene varios carriles, porque uno es la incidencia en el Poder Legislativo para ya tener la reforma integral de la Ley de Seguridad Social, porque está en deuda, entonces tenemos que incidir ahí. Otra es el reporte que hará el Gobierno durante todo este año, de aquí al 2022 respecto a las medidas que ya ha tomado para dar cumplimiento al Convenio 189. (...) ¿Qué esperaríamos? Que la Secretaría del Trabajo, nos diga: así va a ser la inspección laboral, aquí vamos a tener un registro de contratos; ya los mecanismos de cómo vamos a implementar esta reforma. En todos los procesos tratamos de incidir... en el congreso, en el ejecutivo, el judicial, que por el momento no hay nada que reprocharle ni pedirle, porque ya pudo dar un giro de 180 grados en su resolución respecto a los derechos que no tenían las personas trabajadoras del hogar, ya que se encontraban excluidas en el artículo 3, porque se consideró que era totalmente inconstitucional. (...) El TMEC, al ser un tratado internacional hizo que se pudieran modificar algunas leyes federales y así mismo se lanzó el programa piloto enfocado en las personas trabajadoras del hogar.

Hogar Justo Hogar, ¿de qué proceso social o político surge?

Surge de la causa y del conocimiento de la misma, tenemos más de 7 años apoyando a Marcelina Bautista, toda una estrategia jurídica que hicimos, desde tener los contratos... cuando todavía no había reforma hace 5 años, diseñamos unos contratos con lo mínimo que establece la ley, estratégicamente se formó el sindicato... como para ir labrando el camino hacia una reforma legal, es decir, hay un sindicato de personas trabajadoras del hogar para ponernos en el ojo de la Secretaría del Trabajo y existen contratos que tratamos de difundir, que se encuentran en la página (...). El sumar esfuerzos, somos cuatro socios, yo soy el abogado y cofundador de la misma, que ordenamos jurídicamente mediante un colectivo que se apoyaba con otras organizaciones para darle más fuerza. Conocimientos, acercarnos con notables, acercarnos con ciertas personas influyentes y no soltar el lápiz con difusión, entrevistas, análisis, propuestas...(...) Por ejemplo existe una aplicación que se llama “Dignas”, que está disponible para cualquier dispositivo, que la hizo el CACEH...y está muy buena porque ahí puedes calcular varias cosas: aguinaldo, salarios y varias cosas. Es gratuita. (...) Estar en los medios, campañas de difusión, redes, periódicos, notas, entrevistas (...) Fuimos haciendo equipo entre nosotros y con las otras organizaciones, es un gran ejemplo de unión de fuerzas en este tema... las OSC nos unimos sin protagonismos, sin agendas, para sacar este tema que es fundamental. Y pienso que ahora viene la segunda parte que es fundamental, que es la implementación.

Ahora que estamos hablando del trabajo en equipo, de colectivos sin protagonismos, ¿cómo es trabajar en red con sus vínculos internacionales?

Existe una red internacional de OSC para personas trabajadoras del hogar en donde nosotros tenemos participación, en donde nos invitan para conocer la experiencia de México, compartir lo que ha sucedido; así mismo nosotros recibimos la información y experiencias de países como Uruguay, por ejemplo, que, aunque es un país pequeño, ya lo tienen en su propia constitución desde hace varios años; Argentina que han sido visibilizados de tiempo atrás, más que nosotros (...). Por otro lado, está la OIT, que también hace investigación con ellos.

Hace unos meses concluí unas entrevistas con ellos, porque van a hacer todo un reporte (...). Estar incidiendo con diferentes organizaciones de países como de la sociedad; la FITH que es el organismo internacional que nos protege y cubre a las OSC, a las personas físicas que están también incidiendo en el tema; si hay una red global, hemos tenido participación en otros países para diseminar el tema, difundirlo, estar conscientes de que existe, de que es una obligación: pagar vacaciones, dar descansos obligatorio, pagar horas extras, dar aguinaldo... Ahí está el reto, en el cambio de paradigma del tema.

¿Cuál es la misión y visión de Hogar Justo Hogar?

El país que queremos comienza en casa. Entonces, arropamos causas que van a ser fundamentales para tener un mejor país, sobre todo el reconocimiento de derechos, en este caso el derecho laboral y seguridad social. (...) Y nuestra visión es lograr los cambios en la sociedad y en el gobierno para que estos derechos se reconozcan.

Desde su experiencia y con este Gobierno, ¿cómo podría describir su relación con las OSC?

Muy buena. A este Gobierno se le podrán criticar muchas cosas, pero otras y esta causa en particular del reconocimiento de los derechos laborales y seguridad social para las personas trabajadoras del hogar ha sido un tema que ha retomado el gobierno actual desde el inicio de su administración (...). La sentencia de la Corte fue el 5 de diciembre, el 7 de diciembre estaba dando una conferencia el director del IMSS, puso a trabajar a su gente, el IMSS es un órgano tripartito, hay un consejo técnico, está arropado por empleadores, por trabajadores y por el gobierno (...). La relación con la STPS, hemos tenido mucha interacción con ellos; con el congreso, a pesar de que existe una mayoría del partido en turno, han arropado la causa y la han impulsado (...). Yo creo que con este gobierno hemos tenido una buena y fructífera relación.

Ustedes cuentan con programas, tienen otras causas...

Tenemos la causa de derechos laborales de los trabajadores digitales, que es un nuevo nicho en donde nos referimos a todas las plataformas que ofrecen servicios como: Rappi, Uber, DiDi y otras de otros servicios, que se encuentran en la indefensión absoluta de sus derechos laborales (...). Otras causas son referentes al abuso infantil, la regulación de la industria del cannabis, entre muchas otras... son de diferente índole, pero al final lo que queremos es un país mejor con reglas que se puedan implementar y cumpliendo con la Constitución.

Ya nos mencionó que desaparecen los fondos que apoyan a las OSC. ¿Cómo hacen para financiarse?

Hemos tenido la fortuna con contar con financiación internacional por parte de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que es un organismo del gobierno francés, que nos apoyó con la implementación y difusión del programa piloto a lo largo del país, nosotros logramos tener talleres, pláticas en varias entidades que implican logística y gastos; gracias a su apoyo pudimos desarrollar eso y otras cosas como: la página web, las redes sociales, etc. (...) También contamos con donaciones esporádicas de la sociedad y de nosotros mismos.

¿Cuál es su proceso de rendición de cuentas?

Rendimos cuentas ante nosotros mismos y, al caerse todo este esquema de OSC ante el Gobierno, nosotros estamos listos para cualquier revisión que pudiera surgir de verificación; ante las fondeadoras, caso concreto de la AFD y la CNDH, con quienes hicimos un manual de buenas prácticas de las personas empleadoras ya con las reformas a la ley, con ejercicios.

¿Cuál considera que ha sido el mayor logro de Hogar Justo Hogar?

Considero tres elementos fundamentales a la fecha: 1. Lograr cambiar el sentido de la resolución de la SCJ, (...), porque jurídicamente no había manera de avanzar (...); 2. Lograr las reformas a la Ley Federal del Trabajo, todavía no a la ley de seguridad social porque aún está pendiente (...); 3. La ratificación del Convenio 189 (...). Son varios, pero considero que en ese orden nos han permitido ir materializando el proceso jurídico.

¿Cómo se ven a corto, mediano y largo plazo?

Haciendo lo mismo que venimos haciendo desde hace años: trabajando, incidiendo, uniendo fuerzas, colaborando, relacionándonos para defender causas justas, nobles y que además ya están plasmadas en la Constitución. (...) Nos falta mucho por hacer, ponemos nuestro granito de arena y hacemos lo que podemos para que las cosas cambien.

Fuentes consultadas

Textos en libros y revistas

Aguilar, Luis F. (2010). *Política Pública*. Siglo XXI, México. Págs. 28-36.

Aguilar Valenzuela, Rubén (2006). *Las Organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. Doctorado. Universidad Iberoamericana. Págs. 104-166.

Chihu Amparán, Aquiles (1991). "Sociedad civil y Estado en Hegel y Marx. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 11, núm. 24. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México. Págs. 109-116.

Becchi, Paolo (1993). "Distinciones acerca del concepto hegeliano de sociedad civil". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm.14. Págs. 379-419.

Canto Chac, Manuel (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Revista Política y Cultura*, núm. 30, otoño. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Págs. 9-37.

Castañeda Morales, Luz F. (2013). "Una mirada a las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración". UNAM. México. Págs. 4-6.

Chávez Becker, Carlos, & González Ulloa, Pablo (2018). *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*. Instituto Belisario Domínguez. México. Págs. 47-63.

- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE. México. Págs. 476-555.
- Córdova Plaza, R. (1999). "Sociedad civil y teoría política". *Sotavento*, vol. 3, núm. 6. Págs. 109-121.
- Fascioli, Ana (2009). "El concepto de Sociedad Civil en J. Habermas", *Revista ACTIO*, núm. 11, Departamento de Filosofía de la Práctica. Págs. 33-47.
- Flyvbjerg, Bent & Murillo, L. (2001). "Habermas y Foucault: ¿pensadores de la sociedad civil?" *Estudios sociológicos*, vol XIX, núm. 2. Colegio de México, Distrito Federal. Págs. 295-324.
- García, Véronica (2001). "Reseña de "Sociedad civil y teoría política" Jean Cohen y Andrew Arato". *Signos Filosóficos*, núm. 5, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México. Págs. 241-248.
- Gil Villegas, Francisco (1989). "Hegel: Estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol.34, núm.133. Págs. 45-77.
- Hernández Arteaga, Laura (1993). "Notas sobre la concepción de sociedad civil en Hegel y Gramsci". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 38, núm. 151. Págs. 119-130.
- Islas, Ledeshda (2009). "El papel de las Organizaciones no Gubernamentales en México". *Revista de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Págs. 3-20.
- Labrunée, María E., y Mauro, Lucía M. (Eds.) (2013). "Organizaciones de la sociedad civil". Universidad de Mar del Plata, Mar del Plata. Págs. 26-33.

León Pérez, Alfonso (2010). *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Págs. 43- 65.

León Pérez, Alfonso (2010). *La sociedad civil en México entre dos regímenes: logros y limitaciones*. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Págs. 47-70.

Martínez, Cornelio (coord) (2019). *El futuro de la Sociedad Civil en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México. Págs. 20-35.

Miranda Camacho, Guillermo (2006). "Gramsci y el proceso hegemónico educativo". Revista electrónica Educare, vol. IX, núm. 2. Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia. Págs. 13-39.

Aguilera Morales, Paulina (2015). "Posibilidades para la participación ciudadana: una lectura desde el concepto de sociedad civil en Jürgen Habermas". Revista Pensamiento actual, vol. 15, núm. 24. Universidad de Costa Rica- Sede de Occidente. Págs. 13-25.

Moreno, Pedro H (1996). "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas". Política y Cultura, núm. 7, otoño. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México. Págs. 61-71.

Nájera, Antonia (2017). *El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030*. Perspectivas desde la iniciativa ACT!2015. Págs. 1-4.

Neme Castillo, Omar., Valderrama Santibáñez, Ana L., & Vázquez Leyva, Álvaro. M. (2014). "Organizaciones de la sociedad civil y objetivos de desarrollo del milenio: el caso del PCS". Espiral Estudios sobre Estado y sociedad, vol. XXI, núm 60. México. Págs. 131-177.

- Olvera Rivera, Alberto J. (1998). *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana. México. Págs. 1-7.
- Marín-Aranguren, Erli. M. & Trejos-Mateus, Francisco D. (2019). "Sociedad civil en red y gobernanza de la Agenda 2030". In Forum. Revista Departamento de Ciencia Política, núm. 15. Universidad Externado de Colombia. Págs. 91-117.
- Olivas, Enrique (2012), "La teoría hegeliana de la sociedad civil: La primera crítica contemporánea a la concepción liberal de la sociedad." *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 33, núm.1. Universidad Complutense de Madrid. España. Págs.19.
- Pavón Cuéllar, David & Sabucedo Cameselle, José M. (2009). "El concepto de "sociedad civil": breve historia de su elaboración teórica. Araucaria". *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 11, núm. 21. Págs. 63-92.
- Tapia, Mónica (2012). "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas". En Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coord.): *Los grandes problemas de México*, Colegio de México, México. Págs. 164-168.
- Tapia, Mónica, Campillo, Beatriz, Cruickshank, Susana & Morales, Giovanna (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas. Alternativas y capacidades a.c.*, México. Págs. 51-75.
- Taylor, Charles (2014). *Hegel y la sociedad moderna*. Fondo de cultura económica. Págs. 381

Alonso Tejada, Aurelio (1996). "El concepto de sociedad civil en el debate contemporáneo: los contextos". CLACSO. Argentina. Págs. 34-58.

Valles Plana, Ramón (2004). "Sociedad Civil y Estado en la filosofía del derecho en Hegel". Revista de Filosofía de Santa Fe, núm.5. Págs. 115-140.

Verduzco Irgatúa, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. Colegio de México-Cemefi. México. Págs. 41-94.

Villalobos, Jorge (1997). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*. CEMEFI. México. Págs. 1-10, 104-163.

Informes y reportes mundiales

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (2019). Informe sobre la situación de los derechos de las personas trabajadoras del hogar en la Ciudad de México. Recuperado de: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/informe-sobre-la-situacion-de-los-derechos-de-las-personas-trabajadoras-del-hogar-en-la-ciudad-de-mexico.pdf>

Gobierno de México (2021). Modelo de Contrato de Trabajo del Hogar. Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps/documentos/modelo-de-contrato-de-trabajo-del-hogar>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Estadística a propósito del Día Internacional del trabajo remunerado. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Tr_abdom2020.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2020). México y el Convenio 189 de la OIT.
Recuperado de: <https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/M%C3%A9xico-y-el-Convenio-189-de-la-OIT.pdf>

Leyes y Tratados

Convenio 189 de la OIT – **Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos**. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo el 6 de junio de 2011.

Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social. Última reforma publicada en el DOF: 2 de julio de 2019.

Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social. Última reforma publicada en el DOF: 2 de septiembre de 2019.

Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. Publicado en el DOF: 29 de junio de 2020.

Jurisprudencia y Sentencias Judiciales

Juicio de Amparo directo 9/2018. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fecha de la resolución: 5 de diciembre de 2005.