

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS LABORES DE APOYO, DESPUÉS DEL HURACÁN OTIS, EN GUERRERO

FERNANDO MONTOYA VARGAS¹

RESUMEN

El presente estudio analiza el papel que desempeñaron diversas organizaciones de la sociedad civil en operaciones de apoyo en zonas afectadas de Acapulco, Guerrero, México, por el huracán Otis, en octubre de 2023. En un principio, resulta importante definir qué se entiende por organizaciones de la sociedad civil, a partir de diferentes visiones teóricas. Enseguida, se hace un repaso histórico a las fases de la construcción de movimientos y organizaciones en la entidad. Se muestra un mapeo estadístico local, considerando datos generales sobre niveles poblacionales, pobreza, analfabetismo y escolaridad. Posteriormente, se presenta una radiografía actual de las organizaciones de la sociedad civil en Guerrero. Finalmente, se analiza el papel de organizaciones y sus acciones humanitarias para atender a población afectada por el huracán. Para el desarrollo de este apartado resultó fundamental el análisis de datos obtenidos mediante una encuesta realizada a organizaciones locales, de la literatura existente, así como del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil, Acapulco, Otis, gobierno.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE AIDING EFFORTS DERIVED FROM HURRICANE OTIS IN GUERRERO

ABSTRACT

The present study analyzes the function developed by civil society organizations aiding operations in affected areas in Acapulco, Guerrero, México, due to Hurricane Otis, in October 2023. But first, it is important to define what we understand by civil society organizations, from different theoretical visions. Next, a historical review of the phases of

¹ Académico independiente, fernando.montoyav@gmail.com.

the development of movements and organizations in Guerrero is provided. A local statistical mapping is shown, considering general data on population levels, poverty, illiteracy, and education. Subsequently, a current snapshot of civil society organizations in Guerrero is presented. Finally, the performance of local organizations in humanitarian actions to help the population affected by the hurricane is analyzed. For the development of this section, the analysis of data obtained through a survey of local organizations, existing literature, and the exercise of the right of access to information was essential.

Keywords: civil society organizational, Acapulco, Otis, government.

INTRODUCCIÓN

El huracán Otis, de categoría 5, azotó violentamente la costa del Pacífico en México el 25 de octubre de 2023, rompiendo récords por la fuerza y velocidad de su intensificación.² El meteoro tocó tierra cerca del municipio de Acapulco de Juárez, en el estado de Guerrero, con velocidades de viento de ochenta kilómetros por hora, que aumentaron en menos de veinticuatro horas. La zona de Acapulco fue declarada en estado de emergencia el 30 de octubre, sin embargo, medios de comunicación reportaban alrededor de 47 municipios afectados, incluido Coyuca de Benítez.³

La devastación ocasionada por el huracán provocó daños considerables a viviendas, hoteles, hospitales e infraestructura urbana en general. Durante meses se suspendieron servicios públicos y, de acuerdo con datos de UNICEF (2023), alrededor de 237 844 hogares se vieron afectados, tanto en zonas rurales como urbanas. La misma agencia de la Organización de las Naciones Unidas estimó que 4 685.20 hectáreas de la costa fueron afectadas, así como 865 km de caminos y 2 487.30 hectáreas de construcciones. Aún más, el fenómeno meteorológico ocasionó grandes inundaciones y deslaves, dañando considerablemente la flora y fauna locales, afectando a 4 685.2 hectáreas de áreas costeras.

A la fecha, las cifras oficiales (gubernamentales) señalan cincuenta muertos, sin embargo, las no oficiales (medios de comunicación, sociedad civil) consideran que hubo más de trescientas personas fallecidas por el huracán,⁴ así como treinta y dos desaparecidos (Barragán 2024). La evaluación y reparación de los daños en las zonas afectadas, especialmente aquellas en las que viven personas en situación de vulnerabilidad, resulta todo un reto, lo que refleja la gravedad de los desastres naturales. No hay duda de que la devastación provocada por Otis visibilizará aún más las condiciones de pobreza y la exclusión en la que viven muchas personas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2022), organismo cuya atribución es la definición, identificación y medición de la pobreza en México, en el año 2022, en el estado de Guerrero, alrededor de 2 173 000 personas vivían en situación de pobreza, esto es, 66.4 % de la población, considerando las 3 540 685 personas del total de población estatal, de acuerdo al censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2020). En el mismo sentido, el organismo señala que 25.9 % de la población padece carencias en calidad y espacios de la vivienda, y 56.3 % carencia

² Así fue señalado por la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio, mejor conocida como NASA, por sus siglas en inglés, en su artículo “El huracán Otis” (2023). De hecho, de acuerdo con el Sistema Meteorológico Nacional de México, este huracán ha sido el más fuerte desde “Patricia” en octubre de 2015. Para mayor información véase CONAGUA (2024).

³ Así lo informó, por ejemplo, Hernández Osorio (2023) en su nota para *La Jornada* “Emiten declaratoria de desastre natural para 47 municipios por Otis”.

⁴ Véase “Otis’ deja al menos 350 muertos en Guerrero” (2023)

de servicios públicos. CONEVAL contabiliza en Acapulco a 394 861 personas en situación de pobreza y 125 672 personas en situación de pobreza extrema, de una población total de 757 367 habitantes en el municipio. Esto supone que las afectaciones ocasionadas por el huracán (a viviendas, comercios, servicios públicos) llegaron a acrecentar estas desigualdades.⁵

Más allá de considerar la acción gubernamental frente a este hecho, el presente artículo tiene como objetivo visibilizar la actuación de las organizaciones de la sociedad civil (osc) locales como actores coadyuvantes en las operaciones de rescate y de apoyo en zonas afectadas por el huracán Otis. Las osc son consideradas como agentes fundamentales en cualquier sociedad, toda vez que su influencia es “observada en la cotidianeidad de la dinámica social” (Carrillo Velázquez 2015, 168), porque ellas definen las necesidades sociohistóricas en periodos determinados. Primero, porque los integrantes de una comunidad, ante una situación de emergencia, requieren de mayor asistencia que muchas veces los gobiernos no pueden cubrir y, en segundo, porque en el seno de las organizaciones se promueven iniciativas que buscan resolver problemas o coadyuvar en su solución, gracias a la aportación de conocimiento y experiencia mediante prácticas de gestión, relación con gobiernos, empresas e instituciones educativas.

En este sentido, el presente estudio se orientará a responder la siguiente interrogante: ¿qué acciones o iniciativas generaron las osc mexicanas para asistir a las personas afectadas por el huracán Otis en el estado de Guerrero? Para este propósito, la metodología utilizada fue la revisión documental de artículos académicos y científicos con bases en datos reconocidos. El criterio de búsqueda se basó, principalmente, en recabar notas periodísticas, estudios y artículos académicos. Paralelamente, se ejerció el derecho de acceso a la información a través de solicitudes a diferentes instancias gubernamentales del estado de Guerrero, las que se vinculan con organizaciones de la sociedad civil locales, con el propósito de analizar los documentos ofrecidos e interpretarlos. Por otro lado, se valdrá de los resultados obtenidos que se originaron por levantamiento de encuestas a organizaciones que desearon responder preguntas relativas a su participación en este acontecimiento. Las principales limitantes encontradas fueron las siguientes: 1) la poca información que permitía realizar una evaluación o medición más amplia sobre las acciones generadas por las osc mexicanas; 2) del directorio de osc, obtenido en el Registro Nacional de osc, fueron pocas las organizaciones que respondieron a la encuesta; y 3) la poca información ofrecida por instancias públicas del estado de Guerrero y que fue obtenida por medio de solicitudes de transparencia.

⁵ Sin embargo, a la fecha de realización del presente artículo, estos han sido los datos más cercanos a la realidad, pues faltarían los censos y evaluaciones posteriores al huracán. Las evaluaciones del CONEVAL se llevan a cabo cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal.

APROXIMACIONES A LA DEFINICIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Durante la primera mitad del siglo xx, en México se incrementaron diversas desigualdades sociales y económicas aunadas al dominio de un solo partido en el sistema político nacional. Estos fenómenos dieron lugar a la paulatina generación de una sociedad civil que, por medio de organizaciones, buscó mecanismos alternos de acción en favor de la defensa de derechos, destacando el estado de Guerrero por sus numerosos movimientos sociales que fueron base para la construcción de una sociedad civil atenta a las necesidades de la población.

El concepto de “sociedad civil” indica principalmente a colectivos de ciudadanas y ciudadanos sujetos a una autoridad y leyes, cuyo deber es velar por su bienestar. La definición conceptual es muy variada, por lo que, para fines de este estudio, se asume la propuesta por Tocqueville (2000), la cual refiere a un conjunto de organizaciones cívicas que voluntariamente funcionan como mediadoras entre los ciudadanos y el gobierno. Por otro lado, Habermas refiere a la sociedad civil como: 1) un conjunto de organizaciones que definen y defienden derechos individuales, políticos y sociales; y 2) un conjunto de movimientos sociales que permanentemente definen nuevos principios, valores o demandas sociales (1998, 447). El filósofo señala, además, que la ciudadanía se agrupa en organizaciones que, de manera voluntaria, intentan incidir en el poder político para ofrecer alternativas de soluciones a problemas sociales.

Autores como Cohen y Arato definen a la sociedad civil como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y la forma de comunicación pública” (2000, 8). Dicho lo anterior, se puede inferir que la sociedad civil se genera de manera autoconstitutiva y automovilizada, mediante organizaciones sociales, grupos de ciudadanos, movimientos o grupos de interés que no desean obtener un control político o de poder, sino simplemente contribuir a la solución de problemas concretos y que, además, funcionan el papel de mediadores o puentes de derechos entre los gobiernos y las ciudadanas y ciudadanos. Este último punto también ofrece la idea de que la sociedad civil puede concebirse como un catalizador de procesos de transición, idea que llevó a O’Donnell y a Schmitter (1991) a considerar como concepto las “organizaciones de la sociedad civil” (osc), entendido como agentes de movilización ciudadana organizada con capacidades para generar propuestas de incidencia política.

Así, las osc se muestran como agentes sociales que tienden a transformarse de acuerdo a contextos histórico sociales y que, para su funcionamiento, cuentan con reglas internas que les permiten legitimar su trabajo y obtener recursos públicos o privados para su funcionamiento. Las organizaciones son poseedoras de objetos sociales diversos, que se circunscriben a necesidades sociales determinadas (León y Calvillo 2013) y atienden problemas que los gobiernos no han tenido la capacidad de atender, por lo que logran constituirse como entidades interme-

diarias entre la esfera social y la esfera política, permitiéndoles la posibilidad de influencia desde una base autónoma y no politizada.

La historia en México ha dado cuenta que las dinámicas sociales, económicas y políticas han permitido la generación de agentes sociales como las OSC y que, además, puedan institucionalizar, reconocer y clasificar legalmente sus actividades.⁶

Las definiciones señaladas son aproximaciones teóricas que intentan acercarse a la explicación general del concepto “organización de la sociedad civil”. Para el caso específico de Guerrero, no hay duda que se enmarca en lo anterior, aunque su historia está más enfocada a la movilización y protesta social frente a las históricas desigualdades de aquella zona.

BREVE REPASO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GUERRERO

Debido al objeto del presente estudio no se abundará en la historia de la movilización del estado de Guerrero, dado el largo alcance que esto implica; sin embargo, se precisarán diversos datos históricos que permitirán visibilizar la evolución de los principales movimientos y organizaciones sociales estatales. Su historia no ha sido un proceso homogéneo. De hecho, Flores Félix (2007) identifica que, en la generación de organizaciones y movimientos sociales en la entidad, se hallan cinco tradiciones políticas que permiten mapear la movilización social guerrerense:

1. La primera se refiere a la organización de índole comunitaria, integrada principalmente por grupos de pueblos originarios, así como de comunidades agrarias, quienes bajo ideales agraristas lucharon por defender territorios ante políticas neoliberales;
2. la segunda, a la organización liberal partidista, que impulsaba la participación ciudadana en procesos sociales en Guerrero a través de agrupaciones o partidos políticos representados por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista Unificado (PSUM) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en oposición al partido político hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había gobernado esa entidad desde 1937 hasta 2005;
3. la tercera tradición refiere a las organizaciones independientes que sirvieron como intermediarias entre la población y el gobierno, con el propósito de negociar y conseguir servicios y programas sociales. Ejemplos de este tipo de organizaciones fueron la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (cioac), y la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss);
4. la cuarta tradición concierne a las instituciones eclesiásticas que, en sus versiones más progresistas, han buscado posicionar a comunidades indígenas

⁶ Aquí me refiero a la promulgación en 20024 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

como sujetos de historia, reivindicando valores comunitarios y de solidaridad. A partir de este tipo de movilizaciones, se dio paso a la creación del Comité de Autoridades Indígenas y, posteriormente, a la Policía Comunitaria, una suerte de autodefensa del pueblo. De esta vertiente surge, a su vez, una herida moral en la historia de México: la desaparición forzada y la violación de derechos humanos acontecidos en la década de 1970, lo que motivó a emprender la movilización social de civiles y poblaciones indígenas;

5. y, finalmente, la quinta tradición atañe al movimiento indígena, la cual conviene distinguir de otras movilizaciones, toda vez que ésta se refiere a las demandas propias de poblaciones indígenas en el estado de Guerrero, como la autodeterminación política y territorial, a fin de obtener libertad en el desarrollo económico, social y cultural, y que implica una ruptura en la idea hegemónica de nación como unidad (Benítez 2015).

Las “tradiciones” enunciadas y recogidas del examen que hace Flores Félix (2007) permiten identificar las rutas sobre cómo se ha configurado la sociedad civil en Guerrero, así como las diferentes luchas sociales que determinaron la creación de una identidad propia de necesidades y problemas focalizados. De esta manera, para hacer una aproximación actual del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en ese estado, es necesario entender el complejo escenario de las movilizaciones sociales que fueron fruto de un hartazgo por la presencia de caciquismos, fraudes electorales y violaciones a los derechos humanos.⁷

MAPEO ESTADÍSTICO ACTUAL DEL ESTADO GUERRERO

Para tener una mayor visión del contexto histórico actual del estado de Guerrero, resulta necesario indicar algunos datos estadísticos, citados de fuentes oficiales, sobre la situación poblacional y de rezago en la entidad. Según datos del censo del INEGI de 2020, en el estado se cuenta con una población total de 3 540 685 habitantes, lo que representa 2.8 % del total del país. En cuanto a la distribución de la población guerrerense, ésta se concentra en las zonas urbanas, representando un 60 %, mientras que en las zonas rurales se ubica el 40 %. El grado promedio de escolaridad, de la población de quince años y más, es de 8.4 %, lo que equivale a poco más del segundo año de secundaria.

Lo anterior va de la mano con los niveles de analfabetismo, pues doce de cada cien personas no saben leer ni escribir, por lo que Guerrero se mantiene en el segundo lugar de abalfabetismo a nivel nacional (12.5 %), por debajo de Chiapas.

⁷ En las regiones de la costa grande y la sierra, particularmente en el municipio de Atoyac, el gobierno ejerció acciones violentas para desarticular a grupos guerrilleros, particularmente la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) y el Partido de los Pobres (PDLP), encabezados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, respectivamente.

De acuerdo al organismo, el comercio es el sector económico con mayor actividad en el estado y, por tanto, el que más aporta al producto interno bruto (PIB) estatal. El estado de Guerrero aporta 1.4% a nivel nacional, aunque, como se ha indicado, el CONEVAL (2022) sitúa a este estado como uno de los más pobres de todo el país: más de la mitad de los habitantes (66.4%) padecen pobreza, 25.5% pobreza extrema, en tanto que, por ámbito de residencia, 72.9% se concentra en áreas rurales, mientras que 61.7% en zonas urbanas.

RADIOGRAFÍA ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GUERRERO

Al haber señalado datos que dan cuenta de los niveles de pobreza que padece la entidad, entonces, se permite visualizar el mapa social del estado. Es preciso señalar que la historia de la movilización guerrerense no debe limitarse a expresiones combativas o de autodefensa. Si bien, en gran parte, la situación social y económica de Guerrero explica la resistencia social de la mayoría de los movimientos sociales, se pueden encontrar organizaciones de la sociedad civil con perfiles y formas de acción menos radicales. Las OSC surgen también como expresiones alternas, enfocadas a coadyuvar a las poblaciones, cuestionar decisiones del gobierno y promover la participación ciudadana.

Actualmente en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, existen 44 735 organizaciones registradas en el padrón,⁸ distribuidas de acuerdo a los objetos o actividades sociales estipuladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (“Ley Federal” 2004). De ese padrón nacional, el estado de Guerrero tiene registradas 1 007 osc (representando 2.27%), de las cuales 870 se encuentran inactivas⁹ y 137 activas. Sobre esta última categoría, los objetos o las actividades sociales,¹⁰ de las organizaciones estatales, quedan distribuidas de la siguiente forma: 31 asistenciales;¹¹

⁸ Consulta realizada el 8 de mayo de 2024 en el “Registro federal de organizaciones de la sociedad civil” (2024).

⁹ Una osc inactiva es aquella en la que, bajo las reglas del registro federal de osc, se detecta la falta de presentación de por lo menos dos informes anuales recientes, los cuales debió presentar ante la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ser una osc inactiva no implica sanción alguna, sino que alerta a las organizaciones sobre su situación en el cumplimiento de sus obligaciones, a efecto de que la puedan corregir. Asimismo, alerta a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y a la ciudadanía en general, sobre el hecho de que la información disponible acerca de esta organización no permite en esos momentos avalar la vigencia y certeza de los datos mostrados. La organización dejará de ser considerada osc inactiva en el momento en que presente los informes anuales recientes que tiene pendientes.

¹⁰ Los objetos sociales o actividades enunciadas son propuestas de libre interpretación, basados en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹¹ Para fines de este estudio, las organizaciones asistenciales se distinguen por realizar diferentes actividades sociales, y no sólo circunscribirse a un objeto social único. Se les denomina “asistencia-

veintiocho dedicadas al desarrollo social y sustentable; diecisiete educativas; trece enfocadas a equidad de género; diez relativas a defensa de derechos de pueblos originarios; ocho sobre actividades artísticas y culturales; ocho acerca del cuidado de la salud (mental, alimenticia, general); cinco sobre fomento a la participación ciudadana; tres organizaciones dedicadas a la protección de niñas y niños; tres referente a la protección del medio ambiente; dos concerniente a la protección de adultos mayores; dos que atienden a grupos en situación de vulnerabilidad; una sobre fomento al empleo; una de fomento empresarial; y una que atiende a personas con discapacidades. Para el caso específico de Acapulco se registran 271 osc, y solamente 63 de ellas se encuentran activas, es decir, 78 % de osc están inactivas.

La inactividad de las osc, reflejada en el Registro Federal, es un punto que debe analizarse desde diversos ángulos. El primero de ellos data del año 2019, cuando el gobierno de México reconfiguró el discurso hacia la sociedad civil y los espacios de diálogo, impactando negativamente en leyes, normativas, presupuestos y órganos colegiados, diseñados para fomentar sus actividades. Un primer impacto fue la reforma al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), esto es, la miscelánea fiscal de 2022, mediante la cual se limitan los fondos que los ciudadanos pueden deducir con donativos a organizaciones de la sociedad civil. Esto resulta grave pues, la existencia de organizaciones de este tipo se debe al trabajo cotidiano para suplir o complementar la acción del gobierno en espacios donde es insuficiente el alcance o la calidad.

De acuerdo con Campos y Cano, durante el periodo 2010 a 2018, se otorgaron a la sociedad civil 2 179 millones de pesos, por concepto de donativos, a fin de atender problemas sociales vinculadas a combatir la violencia de género, la trata de personas, atención médica contra el cáncer, educación, población indígena, derechos reproductivos, entre otros (2021).

Sin embargo, posterior a 2018, la tasa de donativos del Presupuesto de Egresos de la Federación cayó de manera drástica: 1 775 millones de pesos menos (esto es 81 %) a lo reportado en ocho años anteriores, ubicándose en 165 millones de pesos. El impacto a las osc fue casi letal: si 655 osc, en promedio, recibieron anualmente recursos entre los años 2010 y 2018, tanto solo 76 organizaciones recibieron recursos en el 2019.

De acuerdo con Campos y Cano, durante los años 2020 y 2021 (periodo del confinamiento social provocado por la pandemia) el problema económico de las osc persistió, pues tan solo 185 de éstas se inscribieron en el Registro Federal de las osc, mecanismo creado en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2021). Esas 185 organizaciones representaron la cifra más baja en la historia del Registro. Entre 2021

les” porque refieren al conjunto de acciones dirigidas a apoyar el desarrollo de personas o grupos en situación de vulnerabilidad y que comprende la promoción de derechos, la prevención de riesgos, la protección y la rehabilitación.

y 2022, con el escenario de los cambios al régimen fiscal de 2020,¹² 102 OSC cerraron, y esto se debió a que los donativos, deducibles de impuestos, bajaron durante ese periodo, por tanto, las OSC tuvieron que incrementar sus ingresos propios.

Otro impacto negativo, observado por las OSC, fue la caída de las tasas de servicio de voluntariado. En México, en el año 2019, y de acuerdo a cifras de la Cuenta Satélite, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2019), 2 227 574 personas colaboraron como voluntarias en instituciones sin fines de lucro y, además, el PIB generado en esa fecha fue de 670 mil 488 millones de pesos, representando 2.9% del PIB total del país. Sin embargo, durante 2020 hubo una reducción de participación. Así lo hace constar la misma Cuenta Satélite del INEGI al contabilizar el apoyo de 1 786 578 voluntarios, esto es, una reducción de más de cuatrocientos mil de ellos. El voluntariado ha sido y será, para las organizaciones, una fuerza fundamental para sus quehaceres. Existe voluntariado en México que atiende a niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y mujeres violentadas. Además, se cuenta con redes de protección animal, del cuidado al medio ambiente, sobre la diversidad sexual y de atención psicológica.

Los puntos anteriores dan cuenta de la repercusión negativa en todas las OSC a nivel nacional, incluyendo Guerrero, y más aún cuando normativamente este estado cuenta con una ley estatal de fomento, denominada Ley Número 458, para impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero, vigente desde el 27 de junio de 2014 y cuyo objetivo es impulsar actividades realizadas por OSC en favor de la población guerrerense, al establecer reglas que garanticen la relación institucional con oficinas gubernamentales a nivel estatal y municipal.¹³

LAS OSC DE GUERRERO Y SU PAPEL HUMANITARIO ANTE EL HURACÁN OTIS

Una vez revisado el volumen existente de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Guerrero, este apartado tiene por objeto visibilizar el trabajo realizado por las OSC estatales, posterior a la fase crítica del paso del huracán sobre la entidad; esto sucede a finales de 2023 y principios de 2024.

Con el propósito de tener mayor información sobre el estatus de las OSC en esos años, el martes 4 de junio de 2024 se realizó un levantamiento de encuesta, en la cual se debía responder a lo siguiente: 1) señale si tuvo alguna participación

¹² Nos referimos a la reforma en materia fiscal aprobada en 2020, como fue la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). Uno de los cambios que afectan a las organizaciones está relacionado con los comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI). De acuerdo con la reforma a esa ley, específicamente en el artículo 79, cualquier gasto que no esté amparado con comprobante fiscal será considerado como “remanente distribuible” (es decir, ganancias), y, por lo tanto, las organizaciones deberán pagar 30% de tales gastos en forma de impuestos.

¹³ Para ello se crea, por mandato de ley, el Consejo Estatal de Fomento de OSC, como órgano de vigilancia y consulta, conformado por representantes gubernamentales, sociales y académicos.

en las acciones de rescate de las zonas damnificadas en Acapulco por el huracán Otis; 2) describa qué actividades realizó en las acciones de rescate de las zonas damnificadas en Guerrero por el paso de Otis; 3) señale si obtuvo algún apoyo del gobierno federal o estatal para la realización de actividades de apoyo; 4) describa los principales obstáculos a los que la organización se enfrentó; y 5) señale las principales necesidades de la organización para desarrollar óptimamente sus actividades.

El criterio para seleccionar a las osc fue la inscripción de la organización ante el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, dependiente de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (que recae en la Secretaría de Bienestar del Gobierno de México). La muestra estuvo compuesta por un total de 132 organizaciones (el total de organizaciones activas de acuerdo al Registro), de las cuales sólo se recibieron diez respuestas.¹⁴

Entre los objetos sociales señalados por las organizaciones encuestadas, se destacan los siguientes: asistencialismo; dos relacionadas al apoyo de la población en situación de vulnerabilidad; dos relativas al apoyo a poblaciones indígenas (principalmente jóvenes); dos relacionadas al desarrollo social y/o sustentable; equidad de género (prevención y atención de violencia contra las mujeres y fortalecimiento de la participación política de las mujeres); fomento a actividades artísticas y culturales; educativa. De acuerdo con la ubicación geográfica, las organizaciones respondieron situarse en los siguientes municipios: cuatro en Acapulco de Juárez, una en Ometepepec, una en Chilpancingo y dos en Tlapa de Comonfort, todas, sin excepción, damnificadas por el huracán.¹⁵

Del total de estas diez organizaciones, siete respondieron haber participado en actividades de apoyo humanitario y tres respondieron negativamente, debido a que éstas fueron afectadas directamente por el fenómeno meteorológico. Una de ellas, la del sector educativo, señala que el campus universitario de Acapulco sufrió graves daños, por lo que asume su postura como organización damnificada.

En relación a la pregunta sobre las actividades de rescate y de apoyo a la población damnificada, las osc dieron cuenta, en términos generales, de su participación en labores de limpieza de vialidades en días posteriores al huracán a fin de facilitar la llegada del apoyo comunitario. Igualmente informan sobre la generación del programa “Reforestando con la red”, el cual tuvo como objetivo la donación y plantación de árboles en Lomas de San Juan, Acapulco y, principalmente, la participación como mediadores, gestores, recaudadores e incluso transportadores de víveres (ropa, medicamentos, alimentos) a población que ya

¹⁴ Este estudio se reserva el nombre de las organizaciones de la sociedad civil que respondieron a fin de velar por la confidencialidad de sus datos.

¹⁵ Para el caso de Chilpancingo, este municipio, a pesar de tener daños menores, sirvió de refugio para damnificados. “Chilpancingo, un refugio para los damnificados que dejó ‘Otis’ en Acapulco” (2023).

se encontraba en situación de vulnerabilidad, previo al huracán, en el puerto de Acapulco.

A pregunta expresa sobre la obtención de apoyos del gobierno federal o estatal para la realización de actividades de apoyo, la respuesta fue negativa de manera unánime. Como se señaló en apartados anteriores, esta falta de apoyo ha sido un obstáculo para las organizaciones a raíz de la reforma al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La eliminación de donativos, e incluso los incentivos públicos, fueron un punto de quiebre para las OSC a nivel nacional. En este caso específico, las organizaciones encuestadas señalaron que los principales obstáculos, derivados de esta falta de apoyo, han sido el poco personal operativo y administrativo necesario para su funcionamiento; el escaso recurso económico para operar y la desconfianza de los donantes derivada de la reconfiguración del discurso gubernamental hacia las organizaciones de la sociedad civil y que data de 2019 (“No habrá recursos para organizaciones” 2019). De hecho, la mayor parte de las OSC informan que sufrieron daños estructurales en sus espacios de trabajo a raíz del huracán, pero, a pesar de ello, se organizaron en redes para realizar actividades humanitarias en favor de los damnificados. A lo anterior, se añade que las OSC indicaron que las principales necesidades requeridas para desarrollar sus actividades son equipos de cómputo, vehículos para traslado de materiales y apoyos económicos para realizar capacitaciones o talleres de sensibilización.

Como se observa, esta encuesta sirvió para visibilizar, aunque parcialmente, la participación de diversas organizaciones en acciones humanitarias. Desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil, resulta ser considerable la falta de acceso a recursos, pues siendo ellas mismas un puente para obtener derechos o servicios, el que existan estos fenómenos repercute invariablemente en su quehacer social.

Posterior a 2019, las organizaciones de la sociedad civil transitaron hacia un proceso de reacomodo en el que se abordaron otras dificultades, tanto internas como externas, y que invariablemente impactaron en su organización y funcionamiento. Uno de los duros reacomodos, y que fue mencionado en las respuestas a la encuesta, fue el recorte de fondos sobre los que se sostiene la mayoría. En páginas anteriores ya se ha señalado la posibilidad y legalidad de los donativos hacia las OSC, un fenómeno de larga lucha y reconocido por ley. Incluso, previo a la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2022 (reforma al artículo 151 de la Ley Impuesto Sobre la Renta),¹⁶ en el año 2006

¹⁶ Esta reforma implicó la limitación del monto en que las personas deducen por donativos a OSC, restringiendo la acción de más de 9 500 organizaciones donatarias autorizadas: “A partir de enero de 2022, las personas físicas podrán deducir el quince por ciento del total de su ingreso en todos los apartados que contempla el artículo 151. Es decir, que el porcentaje deducible en donativos individuales a organizaciones sin fines de lucro, que hasta ahora era del siete por ciento, se integrará al límite fiscal del quince por ciento total de deducciones para personas físicas” (Construyendo Organizaciones Cíviles Transparentes 2022).

los donativos ya estaban previstos en leyes de presupuestos de egresos, aunque con la diferencia de que no podían ser obligatoriamente reportados, no se podía emitir comprobantes fiscales a las donatarias o que se prohibía dar donativos a organizaciones de índole religiosa o política.

Una base de datos que dará cuenta de la actividad humanitaria de las osc frente a las devastaciones de Otis, la ofrece el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con diversas asociaciones civiles (Guerrero es Primero, Centro Mexicano para la Filantropía, el Equipo Humanitario de Openstreetmap y el Centro Nacional de Apoyo para Contingencias Epidemiológicas y Desastres - Unidos por Ellos), a través de un mapa virtual que se encuentra en desarrollo desde junio de 2024 y que da cuenta de sus acciones en la reconstrucción de Acapulco, Coyuca de Benítez y San Marcos. La convocatoria de la agencia de Naciones Unidas fue, fundamentalmente, que las redes de osc en Guerrero, y con experiencia en detección de necesidades en poblaciones afectadas por el huracán, puedan trabajar intersectorialmente con el gobierno, empresas, donantes, universidades y centros de investigación, para coadyuvar en la asistencia humanitaria.¹⁷

Ante estos datos y con el objetivo de conocer la visión gubernamental sobre el papel de las osc como coadyuvantes con el gobierno en zonas afectadas por el huracán, el 6 de junio de 2024 se ejerció el derecho de acceso a la información al realizar solicitud de información a diferentes instancias públicas del estado de Guerrero, en cuyas atribuciones o funciones se vinculan con organizaciones de la sociedad civil.¹⁸ La solicitud fue:

A raíz de la devastación ocasionada por el huracán Otis, solicito información relativa a: 1. Enunciar los apoyos ofrecidos a las organizaciones de la sociedad civil locales que coadyuvaron o coadyuvan en las acciones de apoyo a personas y zonas afectadas; 2. Enunciar las acciones colaborativas con organizaciones de la sociedad civil locales que coadyuvaron o coadyuvan en las acciones de apoyo a personas y zonas afectadas; 3. Si fuera el caso, el monto económico ofrecido a osc que coadyuvaron o coadyuvan en las acciones de apoyo a personas y zonas afectadas.

Las instancias públicas a las que se realizó esta solicitud fueron: Secretaría General de Gobierno, Secretaría del Bienestar, Secretaría de Finanzas y Administración, Fideicomiso Guerrero Industrial, Fondo de Apoyo a la Microempresa del estado de Guerrero, Instituto Guerrerense del Emprendedor, Procuraduría de

¹⁷ Para mayor información, consúltese Gracida Gómez (2024).

¹⁸ Estas solicitudes se hicieron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y pueden ser localizadas con los siguientes folios: 120208724000115, 120371124000009, 21499024000040, 21499024000047, 21499024000025, 21499024000023, 21499024000011, 21499024000049, 21499024000063, 21499024000026, 21499024000183, 21499024000152, 21499024000004, 21499024000007, 21499024000011, 21499024000008, 21499024000016, 21499024000024 y 120206824000011.

Protección Ambiental, Promotora Turística de Guerrero, Secretaría de Fomento y Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Oficina de la Gubernatura, Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del estado de Guerrero, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del estado, Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero, Comisión de los Derechos Humanos del estado, Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, y Ayuntamiento de Coyuca de Benítez.

De veinte instituciones, diecinueve respondieron “incompetencia” por atribuciones, al no contar con apoyos hacia osc, no coordinar programas de apoyo o no generar información sobre el tema. La Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial respondió que participó en reuniones de trabajo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “en la elaboración de recomendaciones de recuperación resiliente del Sector Turismo en Acapulco”, así como en reuniones con colegios de profesionistas, instituciones académicas y sector privado como apoyo al “Decreto de lineamientos para la construcción y reconstrucción integral de la franja costera del estado de Guerrero” (2023).

Lo anterior da cuenta del poco acercamiento que el gobierno del estado de Guerrero tiene con organizaciones locales, incluso cuando existe una normativa vinculante a hacia las osc, como es la Ley Número 458 para Impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero, la cual tiene como objeto promover la participación de organizaciones en órganos institucionales para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, otorgamiento de apoyos y estímulos para impulsar sus actividades, y otorgamiento de incentivos fiscales y convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Quienes participan en ello son precisamente secretarías estatales que contestaron en sentido negativo a la solicitud de acceso a la información señalada, como la de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar), la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Finanzas y Administración, las cuales conforman —junto con representantes de organizaciones de la sociedad civil, del Poder Legislativo, así como del Rector de la Universidad Autónoma de Guerrero— el Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

CONCLUSIONES

Los daños ocasionados por el huracán Otis a la población de Guerrero pusieron bajo presión al gobierno federal y estatal, a la iniciativa privada y al sector social, que tuvieron que hacer frente a la emergencia con los recursos a su alcance, a fin de atender a la población afectada, principalmente a aquella que ya padecía vulnerabilidad económica y social en su situación. Los actores sociales y públicos

del estado tuvieron que reinventar sus capacidades a modo de brindar atención a la sociedad local y generar acciones de contención en miras de una sociedad resiliente. Sin duda, no ha sido fácil para un estado que ya venía arrastrando graves deficiencias sociales y económicas: la mitad de la población del estado, de acuerdo con datos del CONEVAL, padece pobreza, convirtiéndolo en uno de los más pobres del país; ocupa el segundo lugar nacional en analfabetismo. De acuerdo al Índice de Desarrollo Democrático en México, Guerrero ocupa el penúltimo lugar, calificándolo con el mínimo porcentaje (2024).

Después de lo sucedido en octubre de 2023, resulta conveniente continuar con la realización de estudios que demuestren el impacto que ha tenido en las personas la actuación del sector público, de la iniciativa privada y de la sociedad civil en el estado de Guerrero. El desempeño de estas últimas, durante la emergencia, pudo constatarse inmediatamente después del impacto del huracán y en momentos posteriores.

En el presente estudio se pudo constatar que las organizaciones de la sociedad civil, como puentes de derechos, son agentes sociales necesarios para cualquier democracia, debido a que permiten a ciudadanas y ciudadanos promover el bienestar general, asimismo contribuir a la promoción, protección y fomento de los derechos humanos. Son voces ciudadanas que visibilizan carencias sociales, coadyuvan en su atención y colaboran cercanamente con el sector público para lograr atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En relación a los alcances de esta investigación, un punto fundamental fue la sistematización, catalogación e interpretación de la información que se logró obtener en bases de datos de instancias públicas, organismos multilaterales y medios de comunicación. A pesar de ello, existieron limitantes: primero, debido a la poca literatura que permitiera visibilizar la actuación de las osc ante las acciones de atención y reconstrucción por el paso del huracán Otis, se tuvo la necesidad de consultar directamente con algunas organizaciones locales y analizar las pocas respuestas obtenidas. De igual manera, se consultaron a instituciones públicas del estado, cuyas atribuciones normativas podrían encajar en la vinculación de agendas de trabajo con osc, y cuyas respuestas recibidas, mediante solicitudes de acceso a la información, no fueron del todo favorables: pocos datos proporcionados o disponibles, o bien, hubo nula colaboración. Sin embargo, este hecho permite constatar que si bien no hubo una ruptura, sí ocurrió un alejamiento del gobierno estatal con organizaciones locales. Esta nueva realidad va de la mano con el reciente discurso gubernamental sobre la participación ciudadana. En esta lógica, las y los ciudadanos participarán de manera directa, sin intermediarios, en los asuntos públicos a los que se les convoque o invite.

La encuesta realizada a osc locales permite visibilizar que, a pesar de los obstáculos ocasionados por el fenómeno meteorológico, pudieron coadyuvar en labores de rescate y de apoyo a población damnificada: tanto acciones inmediatas, posterior a la emergencia (limpieza de carreteras o vialidades para mejorar el

tránsito de la ayuda humanitaria proveniente de diversos estados de la república), como aquellas que requieren un trabajo gradual, de corto y mediano plazos.

Como se mencionó, desde 2019, el gobierno de México ha reconfigurado el discurso hacia la sociedad civil y a los espacios de diálogo, impactando negativamente a leyes, normativas, presupuestos y órganos colegiados diseñados para fomentar sus actividades. Un primer embate fue la reforma al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), esto es, la miscelánea fiscal de 2022, mediante la cual se limitan los fondos que los ciudadanos pueden deducir vía donación a organizaciones de la sociedad civil, lo que resulta grave, pues la existencia de este tipo de organizaciones se debe al trabajo cotidiano para suplir o complementar la acción del gobierno, en espacios donde es insuficiente el alcance o calidad.

En contextos de emergencia, la actuación de las osc no sólo es crucial para responder a las consecuencias generadas, sino que su proyección en el tiempo las vuelve fundamentales para pensar en un proceso de recuperación resiliente. Es decir, para reconstruir mejor las sociedades de manera que estén mejor preparadas para enfrentar las inciertas crisis del futuro.

REFERENCIAS

- BARRAGÁN, Almudena. 2024. “Acapulco tres meses después de ‘Otis’: 32 desaparecidos y un lento camino hacia la reconstrucción”, *El País*, 10 de enero. <https://elpais.com/mexico/2024-01-10/acapulco-tres-meses-despues-de-otis-32-desaparecidos-y-un-lento-camino-hacia-la-reconstruccion.html>.
- BENÍTEZ, René David. 2015. “La policía comunitaria. Experiencias de organización y lucha en la Montaña de Guerrero”. *Política y Cultura*, 44: 33-53.
- CAMPOS, Mariana y Jorge Cano. 2021. “El asedio fiscal a la sociedad civil en números”. *Nexos*, 7 de diciembre. <https://economia.nexos.com.mx/el-asedio-fiscal-a-la-sociedad-civil-en-numeros>.
- CARRILLO VELÁZQUEZ, Lucía Patricia. 2015. “Modelo de gestión del conocimiento manifiesto en acción social efectiva para el estudio de las organizaciones: el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. *Revista Internacional de Estudios Organizacionales* 4 (2): 167-173. <https://doi.org/10.18848/2254-1608/CGP/v04i02/167-173>.
- “Chilpancingo, un refugio para los damnificados que dejó Otis en Acapulco”. 2023. *Radio Fórmula*, 1 de noviembre. <https://www.radioformula.com.mx/nacional/2023/11/1/chilpancingo-un-refugio-para-los-damnificados-que-dejo-otis-en-acapulco-788155.html>.
- COHEN, Jean Louis y Andrew Arato. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2024. “Huracán ‘Patricia’ del Océano Pacífico”. Consultado el 16 de octubre. <https://smn.conagua.gob.mx/tools/DATA/Ciclones%20Tropicales/Ciclones/2003-Patricia.pdf>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2022. *Informe de pobreza y evaluación 2022. Guerrero*. México: CONEVAL. Consultado el 16 de octubre de 2024 https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Guerrero.pdf.
- Construyendo Organizaciones Civiles Transparentes. 2022. “¿Qué sucedió con la Ley del ISR y sus modificaciones al Art. 151?”. Consultado el 16 de octubre de 2024. <https://confio.org.mx/inicio/que-sucedio-con-la-ley-del-isr-y-sus-modificaciones-al-art-151>.
- “Decreto de lineamientos para la construcción y reconstrucción integral de la franja costera del estado de Guerrero”. 2023. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 15 de diciembre. <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/100-alcance-iii>.
- FLORES FÉLIX, José Joaquín. 2007. *Reinventando la democracia. El sistema de policía comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero*. México: Plaza y Valdés-El Colegio de Guerrero.

- GRACIDA GÓMEZ, Ramón. 2024. "Trazan ONG un mapa virtual de sus acciones en la reconstrucción de Otis". *El Sur. Periódico de Guerrero*, 1 de junio. https://suracapulco.mx/trazan-ong-un-mapa-virtual-de-sus-acciones-en-la-reconstruccion-tras-otis/#google_vignette.
- HABERMAS, Jürgen. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- HERNÁNDEZ OSORIO, Liliana. 2023. "Emiten declaratoria de desastre natural para 47 municipios por Otis", *La Jornada*, 3 de noviembre. <https://www.jornada.com.mx/2023/11/03/politica/002n1pol>.
- Índice de Desarrollo Democrático de México. 2024. "Guerrero". Consultado el 17 de octubre. <https://idd-mex.org/guerrero-2023/#:-:text=Guerrero%20presenta%20una%20baja%20en,calificando%20con%20m%C3%ADnimo%20desarrollo%20democr%C3%A1tico>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2019. "Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México". Consultado el 16 de octubre de 2024. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/StmaCnaNal/CSIFL2019.pdf>.
- . 2020. "En Guerrero somos 3 540 685 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020". Consultado el 16 de octubre de 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Gro.pdf.
- LEÓN PÉREZ, Alfonso y Miriam Calvillo Velasco. 2013. "Partidos políticos y su relación con las organizaciones civiles en el proceso electoral de 2012". *Veredas*, 26: 321-342.
- "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil". 2024. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 4 de noviembre de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFFAOSC.pdf>.
- "Ley Número 458 para impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado de Guerrero". 2014. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 27 de junio. <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-PARA-IMPULSAR-A-LAS-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-EN-EL-ESTADO-DE-GUERRERO-458-2021-03-10.pdf>.
- NASA (National Aeronautics and Space Administration). 2023. "El huracán Otis". Consultado el 16 de octubre de 2024. <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/el-huracan-otis>.
- "No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO". 2019. *Animal Político*, 5 de febrero. <https://animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios>.
- O'DONELL, Guillermo y Philippe Schmitter. 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- "'Otis' deja al menos 350 muertos en Guerrero, según funerarias; gobierno sólo reportó 48". 2023. *El Financiero*, 13 de noviembre. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/11/12/otis-deja-al-menos-350-muertos-en-guerrero-segun-funerarias-gobierno-solo-reportho-48>.

“Registro federal de organizaciones de la sociedad civil”. 2024. Consultado el 17 de octubre. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>.

TOCQUEVILLE, Alexis de. 2000. *La democracia en América*. México: FCE.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2023. “Mexico Otis Hurricane. Humanitarian Situation. Report No. 1”. Consultado el 16 de octubre de 2024. <https://www.unicef.org/media/147326/file/Mexico-Hurricane-OTIS-SitRep-31-October-2023.pdf>.