

AGENDAS CIUDADANAS
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Agendas ciudadanas
para el fortalecimiento de la sociedad civil

Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil

equipo de redacción

Sergio García, Michael Layton
Laura García, Ileri Ablanedo

colaboración especial

Cristina Galíndez

edición

mc Editores

portada

Miguel Ángel Leyva Romero

Primera edición, octubre de 2007

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.

Hilario Pérez de León núm. 80

Col. Niños Héroes

03440 Ciudad de México

Tel. 52 (55) 55.90.87.54

www.incidesocial.org

ISBN 968-9232-02-9

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo
de la Fundación Ford*

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Índice

Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil

Índice

Introducción, ¿Para qué y cómo fortalecer a la sociedad civil en México?

Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las OSC

Desarrollo de la institucionalidad para la participación en políticas públicas

Marco Jurídico-Normativo

Fondos públicos a Organizaciones de la sociedad civil

Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo (PRODES)

Formación profesional

Investigación, Centros de Documentación e Información

Anexo A: Resumen de propuestas para el fortalecimiento de las OSC en México

Introducción

Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil

PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, OSC, el cambio del gobierno federal y la renovación del Congreso de la Unión representan una oportunidad para realizar un balance que permita ver dónde están las debilidades y los retos que las OSC deben superar para mejorar su posición pública. Con este diagnóstico se puede negociar con las nuevas autoridades y congresistas las políticas públicas para modificar los obstáculos que impiden su desarrollo.¹

Bajo la coordinación de Incide Social un conjunto de organizaciones y personas comprometidas con las OSC realizaron diversas actividades para definir una “Agenda ciudadana para el fortalecimiento de la sociedad civil” con objeto de orientar, con estas propuestas, un programa de acción con puntos sustantivos bien definidos en el diálogo con los nuevos interlocutores.

El ejercicio se da en un momento particular de la vida de México. La mitad de los mexicanos vive en situación de pobreza, y no se ha logrado reducirla significativamente. En una década de esfuerzos recién se están recuperando los índices alcanzados en 1994. Pero más graves aún son las desigualdades –económica, de género, generación, étnica y geográfica–, las cuales aumentan. Las diferencias entre el norte y el sur de la República son profundas, al igual que la de los salarios entre hombres y mujeres, y los recursos se concentran en cada vez menos manos. México es el país que más migrantes expulsa del mundo, proceso que no se detendrá mientras la mitad de la población trabaje en el sector informal –sin acceso a la seguridad social– y los empleos necesarios para

¹ Iniciativas de este tipo se llevaron a cabo después de la toma de posesión de Vicente Fox. Ejemplos fueron Poder Ciudadano y las Mesas de Diálogo de las OSC con el equipo de transición del gobierno de Vicente Fox.

poder crecer sostenidamente no se generen. Además dependemos de la economía de Estados Unidos y no se ve un proyecto económico de nación que haga frente a la creciente competencia internacional. En lo que respecta a la política social se manifiesta un divorcio entre las políticas económicas orientadas al crecimiento de ciertos mercados y las políticas sociales destinadas a la asistencia focalizada de los más pobres. Por todo lo anterior, la vulnerabilidad marca el mundo social y económico de los mexicanos a mediados de la primera década de este siglo.

Frente a este panorama difícil y complejo existe la convicción de que el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el fomento al asociativismo representan un camino que requiere recorrerse para alcanzar un mejor desarrollo nacional con democracia.

En primer lugar porque la sociedad civil es un *espacio de pluralidad y diversidad*. Las miles de organizaciones que existen en todo el país no buscan el poder político y suplantar a las instituciones representativas, por el contrario, pretenden complementar la esfera pública, ampliándola.² Otra característica es que las OSC tampoco buscan fines de lucro, más bien trabajan por asegurar el acceso y protección de los derechos a todos los mexicanos, en especial los más vulnerables.³

En segundo lugar, porque la sociedad civil *es un espacio para la innovación*. En el seno de las organizaciones los hombres y mujeres que trabajan en ellas se enfrentan a problemas muy complejos prácticamente sin recursos. La cercanía a los problemas de la gente, el privilegio de lo local y lo micro, y el compromiso de las personas que trabajan en organizaciones sociales permite que se generen constantemente nuevas metodologías y prácticas innovadoras. En el trabajo con grupos vulnerables, las intervenciones provenientes de la sociedad civil han demostrado ser un caldo de cultivo para la creación e innovación de intervenciones que han logrado modificar en parte los patrones asistencialistas y caritativos de atención, que no hacen más que reproducir las condiciones de exclusión.

² El espacio de lo público, en una de sus acepciones, define aquello que es común, general y de interés de todos. En este sentido remite a más que el espacio estatal. Para mayor discusión sobre lo público, lo público no estatal y lo privado, véase Cunill (1997) y Gurza Lavalle (2005).

³ Para una revisión más teórica sobre la heterogeneidad de la sociedad civil, véase Olvera (2003) y Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

En tercer lugar, la sociedad civil es un *actor fundamental de la gobernanza*. Este concepto alude a la incorporación de diversos actores –mercantiles y sociales– en la identificación y resolución de los problemas que aquejan a la Nación.⁴ Hoy en día es evidente que el gobierno no puede hacerlo todo solo. Es necesaria la incorporación de más actores en lo público. Los ciudadanos y las organizaciones deben ser componentes que regulen y controlen al mercado y al Estado. Sin la activa participación de la sociedad civil –espacio de pluralidad, diversidad e innovación– difícilmente se podrán realizar los cambios que México precisa para brindar un mejor futuro a sus ciudadanos.

A pesar de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, el sector en México se encuentra insuficientemente desarrollado. Algunos datos sobre su situación actual muestran que: no hay más de 20 mil organizaciones; en cinco estados de la República se concentra 55% de las mismas;⁵ las organizaciones viven en precariedad económica, ya que el mayor porcentaje de sus recursos proviene, en promedio, de ingresos autogenerados, mientras la participación del sector público, organizaciones internacionales y del sector privado, es muy escasa; se cuenta con un marco legal y fiscal que no alienta el desarrollo de las OSC en México; y la distribución de asociaciones por tipo de actividad se concentra en los temas de salud y educación, limitando las aportaciones en otros campos importantes del desarrollo social, cultural y político del país.

⁴ Según el Diccionario, *gobernanza* es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Luis F. Aguilar define a la gobernanza o gobernación como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno y que, más en profundidad, generan un arreglo/orden (instituciones-régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectución de los objetivos sociales (= formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza” (2005:10).

⁵ El Distrito Federal concentra 30.5% del total, seguido de Jalisco, Nuevo León, Coahuila y el Estado de México. Véase *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Incide Social, ITAM, ICNL y Cemefi, enero de 2007.

Objetivos generales

Tomado en cuenta el contexto anterior, los objetivos generales y específicos que se plantearon para el trabajo fueron los siguientes.

- Contribuir al aumento del número y diversidad de organizaciones civiles en todo el país, consideradas como una de las formas de participación ciudadana que coadyuva a la construcción de ciudadanía, a la gobernabilidad democrática, a la equidad y a la cohesión social.
- Contribuir a la superación de las condiciones de precariedad, inestabilidad e incertidumbre que afectan a muchas organizaciones de la sociedad civil.
- Avanzar en la constitución de una sociedad civil que sea reconocida como sujeto social con poder para hacer interlocución con los poderes del Estado, con los partidos políticos y con las élites económicas y sociales.

Objetivos específicos

- Sistematizar, desarrollar y promover propuestas concretas de políticas públicas dirigidas a crear un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.
- Apoyar el programa del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento como espacio privilegiado de diálogo con el gobierno federal.

Ahora bien, las propuestas en este documento se presentan como agendas. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Agenda define la “relación de los temas que han de tratarse en una junta o de las actividades sucesivas que han de ejecutarse”.⁶ En este sentido es que tiene que comprenderse las propuestas que se plantean en estos documentos, como actividades que han de ejecutarse en función de una lógica determinada por la índole de los campos de acción o de las dimensiones que toca.

Las propuestas, como veremos a continuación, apuntan en cuatro dimensiones: la primera ve el *aspecto jurídico-legal* para ir subsanando las lagunas

⁶ Etimológicamente, agenda proviene del latinismo *agenda*, cosas que se han de hacer [www.buscon.rae.es].

presentes en los actuales ordenamientos legales y reglamentarios. La demanda de largo plazo es alcanzar el pleno reconocimiento de las organizaciones como de interés público. La segunda dimensión mira el aspecto del *sentido social* que tienen las OSC y que se expresa a través de la participación ciudadana en dos direcciones: como espacio institucionalizado de interacción entre sociedad civil y gobierno y como acción orientada al cambio social.

La tercera dimensión toca las *responsabilidades de los tres niveles de gobierno con respecto al apoyo de las OSC* en lo que respecta al financiamiento público para elevar su monto y establecer criterios de equidad y transparencia; al apoyo a la capacitación para elevar el nivel de desempeño y profesionalización de las organizaciones y al estímulo de los promotores sociales. La cuarta dimensión mira hacia *el interior de la sociedad civil* y corresponde al ámbito de la responsabilidad directa e inmediata de las organizaciones y establece la necesidad de trabajar en la visibilidad de las instituciones para elevar el nivel de reconocimiento de la sociedad hacia las OSC, busca la definición de los temas de investigación para conocer mejor situación, tendencias, generar datos e información que permitan saber de mejor manera el estado que guarda la sociedad civil.

Método de trabajo

Como método de trabajo se estableció el siguiente procedimiento: primero, se conformó un grupo asesor del proyecto con miembros del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, expertos en sociedad civil y expertos en políticas públicas. Segundo, se eligió con un doble criterio a un responsable de la elaboración de cada tema de la agenda. *a)* Que tuviera un saber experto en el tema y *b)* que tuviera una relación con instituciones o personas involucradas con el tema de su responsabilidad para retroalimentar su documento. Tercero, cada tema debía cubrir los siguientes elementos: revisión de la situación actual en el campo de la política; indicadores relevantes; sistematización de propuestas disponibles y mejores prácticas en otros países; concepción estratégica de la propuesta y su desarrollo; así como áreas responsables del Estado y plazos de ejecución. Cuarto, se requerían reuniones de discusión de cada documento para complementar y armonizar cada tema. Quinto paso, discusión amplia en un foro para recoger opiniones y propuestas que mejoraran la agenda. Paralela y simultáneamente se creó un sistema de retroalimentación a través de la Internet,

ya que en la página electrónica de Incide Social se estableció una sección en la que los documentos se pusieron a disposición del público interesado para que fueran leídos, revisados y se enviaran sugerencias y propuestas.

En todo el trayecto del proceso estuvieron presentes algunas preguntas que servían para centrar las discusiones, parte de estas preguntas son las siguientes:

- *Cómo fomentar el asociativismo.* La cantidad y calidad de las asociaciones reflejan la salud de una sociedad. Mientras más asociaciones, más confianza, más capacidad de acuerdos, más voces.
- *Cómo fortalecer las acciones de las asociaciones existentes.* Cómo se puede facilitar su trabajo, hacer que accedan a más fondos públicos, transparentar su labor, aumentar su profesionalización y capacitación, mejorar la investigación y su visibilización.
- *Cómo definir propuestas concretas* para alcanzar logros objetivos y apuntar a las organizaciones en la esfera de lo público.

Organización del documento

El texto amplio de la Agenda incluye los siguientes puntos. En primer lugar, Alberto Olvera se centra en las instancias de participación ciudadana y en los espacios posibles para que las OSC puedan intervenir en el espacio público. En este sentido, Rogelio Gómez Hermosillo analiza, sobre la base de ejemplos concretos, cómo pueden fortalecerse las acciones de las OSC. Ambas propuestas coinciden en la necesidad de contar con un marco jurídico claro e instancias de fomento y financiamiento público y privado que generen más asociaciones y faciliten su trabajo y labor.

De ahí la importancia de los trabajos de Maricarmen Robledo y Ricardo Bucio. La primera analiza extensamente el marco jurídico, ahondando en el diagnóstico y propuestas específicas para mejorar el marco legal, logrando facilitar las acciones de las OSC. El segundo las instancias de financiamiento y sobre sus análisis es posible dar cuenta de las propuestas que apuntan a aumentar y transparentar el acceso a los recursos.

Pero además de esto, para fortalecer y fomentar las acciones de las OSC se necesita atacar las principales debilidades del trabajo de las organizaciones:

falta de garantías laborales, de profesionalización, de visibilización y de investigación y conocimiento. En este sentido, tenemos la propuesta de Alfonso Castillo sobre el desarrollo de un Sistema Nacional de Promotores; el documento de Daniel Ponce sobre capacitación y certificación y las propuestas de Sergio García sobre información, investigación y centros de documentación.

Propuestas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil

Resumen ejecutivo

Para crear y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, se plantean una serie de propuestas sobre ocho temas: participación ciudadana, desarrollo de la institucionalidad pública, mejoramiento del marco legal, aumento y facilidades de financiamiento, protección social y promoción a los trabajadores de las OSC, profesionalización y capacitación, información e investigación y visibilización.

Participación ciudadana.⁷ Fortalecer los espacios institucionales⁸ de participación en los todos los órdenes y poderes del Estado

Una primera dimensión para fortalecer a las OSC tiene que ver con facilitar y fomentar su participación en las instancias y órganos de decisión, con el objeto de hacer más eficientes las políticas públicas –gracias a la experiencia y conocimiento en el terreno que tienen las OSC– y hacerlas también más sustentables, al tener responsabilidad directa en la toma de decisiones que les afectarán.

Las instancias de incidencia y participación ciudadana son aún limitadas. La experiencia muestra que la relación OSC-gobierno requiere que *las organizaciones ejerzan su identidad como organismos de interés público, no partidistas y no lucrativos*; y una flexibilidad muy grande en la arquitectura de estos espacios, por la imposibilidad de representación que la heterogeneidad de la OSC supone.

⁷ Documento base: Alberto Olvera, “Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

⁸ Documento base: Rogelio Gómez Hermosillo, “Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas”.

Así, la incidencia de las organizaciones demanda capacidad de acción pública pero también de sustento técnico y enfoques administrativos y normativos que hagan viables sus propuestas. Si esto no sucede, y no va sumado de un fortalecimiento de la capacidad pública y mayor visibilización de las OSC, las acciones exitosas dependerán principalmente de la voluntad y no de la institucionalidad.

De ahí que las propuestas se orienten a *fortalecer las instancias y mecanismos de participación ya existentes*. Hoy en día, las leyes, reglamentos, reglas de operación y lineamientos permiten y regulan una cantidad impresionante de instancias de participación. Existe una cantidad considerable de consejos ciudadanos, comités de beneficiarios, foros de consulta, solicitudes de información, fondos públicos concursables, comisiones tripartitas, y audiencias públicas en campos de política como en el desarrollo social y rural, la política de género, la atención a grupos vulnerables, etcétera. Sin embargo, la gran mayoría de estos mecanismos no funcionan adecuadamente porque no existen atribuciones claras; mecanismos autónomos, transparentes y públicos de selección de los que participan; instancias formales de rendición de cuentas de estos mecanismos hacia la ciudadanía; ni capacitación adecuada a los participantes.

Por esto, para fortalecer estos mecanismos se propone: *mejorar las funciones y atribuciones de las instancias formales de participación*, esto es, que estas instancias desarrollen sus propios reglamentos y los cumplan. En segundo lugar, *garantizar la diversidad y pluralidad de los que participan* por medio de la *presentación pública obligatoria de los aspirantes*, la creación en el reglamento de la forma de selección y conformación de los consejos y comités. También se propone *capacitar y entregar información* adecuada y suficiente a los consejeros, comités, vocales, y demás participantes en las materias técnicas y específicas que corresponda a sus funciones y atribuciones. Sin una capacitación adecuada no podrán desarrollarse instancias efectivas de contraloría social, ni de incidencia en los consejos existentes. En estos aspectos, es imprescindible que la Comisión Técnica de Fomento *sea responsable* de asegurar que cada consejo y comité cuente con reglamentos claros, donde se establezcan funciones y atribuciones específicas que aseguren la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, que estos reglamentos se cumplan, que se capacite a los consejeros y que se les entregue información suficiente, veraz y adecuada para realizar su labor. Con esto se estará ayudando a cumplir con la Ley.

En este sentido, es necesario además *establecer una nueva relación con los órganos autónomos*. El funcionamiento de estos órganos –producto de la lucha

de las OSC por democratizar este país y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos—, en lo que se refiere a la selección de los consejeros, su relación con las OSC y la rendición de cuentas hacia la sociedad, han demostrado la necesidad de cambiar las formas de relación. Así, se propone *publicitar y transparentar la selección* de los “representantes ciudadanos” en los consejos y cargos de los órganos autónomos, por medio de audiencias públicas para los aspirantes donde puedan presentar sus propuestas de trabajo y probar sus conocimientos respecto del tema específico. Se propone también *generar instancias de rendición de cuentas a la sociedad*, por medio de informes públicos, audiencias, instancias de participación consultiva y consejos ciudadanos consultivos. Finalmente, *participar en la vigilancia y fiscalización de estos organismos*, por medio de la creación de observatorios ciudadanos autónomos y externos a estos organismos.

Por otro lado, existen campos de la política pública que no poseen mecanismos ni instancias de participación, siendo los más notables la política hacendaria, monetaria, económica y de seguridad pública. Por esto, es necesario *crear instancias de participación donde no existen*. Aquí el interés no es suplantarse a las autoridades electas, ni minar la capacidad o atribuciones gubernamentales, sino hacer más eficiente, eficaz y sustentable las políticas fiscal, de seguridad, monetaria, hacendaria y económica, en un marco de gobernanza democrática. Sin la participación de la sociedad y sus organizaciones, las políticas de seguridad, macroeconómica y fiscal no tienen sustentabilidad democrática y su viabilidad estará cuestionada. Tienen que crearse instancias eficientes de participación, que realmente tengan funciones, atribuciones, capacitación y consecuencias en la definición de la política, de lo contrario, seguirán siendo instancias de participación decorativa que no ayudan en nada a la gobernabilidad ni a la generación de confianza hacia el gobierno y sus acciones.

En todas estas propuestas es central *fortalecer* al Consejo Técnico de la LFFAROSC, en la evaluación de las políticas y actividades de fomento, junto con la Comisión Intersecretarial de Fomento.

Otra dimensión donde coinciden los planteamientos tiene que ver con *incluir las propuestas de la OSC en los planes federal, estatal y municipales de desarrollo*, así como en los programas sectoriales; y que esta inclusión represente efectivamente la utilización de la planeación para lograr políticas eficientes que conduzcan al desarrollo humano.

Finalmente, se propone también ampliar las instancias de participación de la sociedad, en particular por medio de la *creación de una Ley Federal de Iniciativa*

Legislativa Popular, que permita a los ciudadanos participar en el proceso democrático de manera directa. Muchos estados de la República cuentan con leyes de estas características, así como la mayoría de los países de la región, y éstas han demostrado ser instancias no sólo de incidencia en lo público, sino también de creación de ciudadanía, cultura cívica y corresponsabilidad.

Fortalecer las capacidades de las OSC

Una segunda dimensión se refiere al fortalecimiento de las capacidades de las OSC y de los hombres y mujeres que trabajan y se desempeñan en OSC. Las propuestas al respecto tienen que ver con cuatro grandes dimensiones: profesionalizar y capacitar a los miembros de las OSC; al fortalecimiento de instancias de información e investigación para apoyar y fortalecer a las OSC; a la protección y promoción social de los miembros de las OSC y a la visibilización del trabajo que llevan a cabo las organizaciones.

Sobre el primer punto, es esencial *aumentar y mejorar la oferta de profesionalización y capacitación a los miembros de las OSC*. Esto implica, en primer lugar, *continuar y ampliar el Diplomado Nacional de Profesionalización de las OSC a cargo de INDESOL*. Esta experiencia ha resultado ser muy útil no sólo para mejorar los niveles técnicos de las organizaciones, sino también para crear redes horizontales entre las propias organizaciones, respondiendo además a las demandas más sentidas de capacitación de las OSC: planeación estratégica, consecución de fondos, diseño de proyectos y comunicación efectiva. Además de este diplomado, se propone ampliar la oferta académica *creando posgrados de medio tiempo con alternativas de terminación académica* con el objeto de facilitar el acceso de los miembros de las OSC a la formación de posgrado, así como generar una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados, maestrías, licenciaturas y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada al trabajo de las OSC. En tercer lugar, se propone *concertar un sistema eficiente de evaluación para definir y medir la calidad en la formación*.

Muy ligado a esto, es necesario implementar y fortalecer *las instancias de información, investigación y bases de datos*.⁹ Esto significa, en la práctica, articular la investigación-formación-profesionalización del sector, por medio del *apoyo*

⁹ Documento base: Sergio García, "Investigación, Centros de Documentación e Información".

de Conacyt para la promoción y establecimiento de programas de posgrado en Asociativismo y Participación ciudadana, apoyando a investigadores y estudiantes que vinculen la investigación con las necesidades de formación e información de las OSC, fomentando la investigación sobre sociedad civil y asociativismo en las redes académicas. También es necesario, con el objeto de mejorar la difusión de conocimiento que resulte útil para el desempeño de las OSC, *apoyar el establecimiento de centros de documentación*, tanto en su capacidad para acceder a mayores volúmenes de información, como de dar facilidades de uso a las OSC. En tercer lugar, se propone apoyar la generación de base de datos, por medio de la *apertura de una cuenta* del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para incorporar a la sociedad civil como parte de sus encuestas, consolidar la base de datos de Sedesol (el Registro federal) y que cada fondo construya una base de datos pública para saber qué tipo de apoyos se entregan y a quién. En este sentido también se propone crear fondos especiales de apoyo a la *difusión de las investigaciones* que sirvan al sector. Para esto, se plantea potenciar el portal ciudadano www.corresponsabilidad.gob.mx; y asegurar el sistema de distribución para las bibliotecas públicas del país. En este ámbito, es necesario facilitar el *uso de las nuevas tecnologías*, por medio de la capacitación a las OSC, y apoyos para la adquisición de equipos y conectividad a Internet.

En otra vertiente del trabajo realizado para el Proyecto de Agenda de Fortalecimiento, se analiza la necesidad proteger y promover a los trabajadores y voluntarios de las OSC, de ahí que se propone la *creación de un Sistema Nacional de Promotores Sociales* (Prodes)¹⁰ destinado a la protección y promoción social de los miembros de las OSC. El objetivo general es que se reconozca, estimule y fomente la profesionalización del sector y la labor de los promotores del desarrollo, por medio de una oferta de becas entregadas directamente a los promotores. Con ello se reconoce la labor de las personas dedicadas al combate a la desigualdad social, a la pobreza y a la exclusión y se apoya la profesionalizando al personal dedicado a la causa del desarrollo social. Asimismo, se propone *generar mecanismos de creación de fondos para pensiones y seguridad social*, por medio de figuras como el mutualismo y los seguros colectivos, que protejan los derechos laborales de quienes trabajan en el sector.

¹⁰ Documento base: Alfonso Castillo, “Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo”.

Finalmente, en la sociedad actual, el acceso al espacio público depende muchas veces de la intermediación de los medios de comunicación: para poder influir en las agendas y en las políticas públicas, dar a conocer el trabajo que realizan las OSC, ejercer un control más efectivo del ejercicio del poder público e incluso conseguir voluntarios o donaciones es necesario ser conocido y reconocido en el espacio público, por lo tanto, es necesario *fortalecer la visibilización del sector de OSC*. Para ello, se propone: *mejorar la capacidad de comunicar de las organizaciones, relacionarse mejor con los medios de comunicación, acordar y obtener espacios de difusión y divulgación, y fortalecer sistemas de transparencia y rendición de cuentas* de las organizaciones, de manera que la sociedad, los potenciales voluntarios y donantes puedan apoyar aquellas iniciativas y organizaciones más cercanas a sus intereses y propósitos personales e institucionales.

*Marco Legal. Facilitar la inscripción de las OSC a un registro nacional y armonizar las leyes y reglamentos relacionados con el fomento a las OSC*¹¹

La promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones Civiles (LFFAROSC) resultó ser un paso decisivo en el fortalecimiento de las OSC, sin embargo, existen problemas generados por la deficiente aplicación de esta norma, y por lagunas y contradicciones con otras normas que dificulta el trabajo de las OSC por el bien de la sociedad. A la fecha siguen existiendo diversas definiciones de OSC, diversas obligaciones asignadas a las OSC para acceder a fondos, al igual que duplicidad de papeles y trámites. La CLUNI y el registro federal no han podido cumplir sus objetivos: Fomentar las actividades de las OSC y facilitar su relación con los organismos gubernamentales.

De ahí que, en primer lugar, el Proyecto de Agenda propone *facilitar la inscripción de OSC a un Registro Nacional*, que simplifique la inscripción de organizaciones, cuidando siempre de que sea voluntaria y accesible. Para ello, resulta necesario *armonizar el registro federal con los registros estatales*, con los cuales se deberán establecer convenios, ampliando así las ventanillas de inscripción –eliminando con ello los riesgos de exclusión que representa tener

¹¹ Documento base: Maricarmen Robledo, “Marco Jurídico Normativo”.

una ventanilla única— pero intercambiándose información, para que las OSC sólo tengan que inscribirse en una sola ventanilla (federal o estatal). Esto con el objetivo de la simplificación administrativa y de evitar duplicidades. En este sentido, se propone también *establecer máximos de documentación necesaria* para la inscripción con el objeto de evitar diferencias entre lo que se solicita a las OSC en las ventanillas estatales y federales. Se propone también que, por medio del registro nacional, *se actualice la información sobre OSC* —incluyendo por ejemplo los cambios en las mesas directivas, sus consejos y membresía, los proyectos en que participan, la rendición de cuentas de los recursos públicos a los que acceden, etcétera.

La segunda dimensión de esta propuesta es que esta inscripción a un registro nacional suponga una *cédula única* (que en principio puede ser la CLUNI) que sea *válida para acceder a recursos públicos* (federales, estatales, municipales, privados e instancias sectoriales), y que esta cédula sirva como un *documento único de identificación* y acceso a recursos, instancias de participación y otras acciones de fomento. Así, se propone que las instancias pertinentes —por ejemplo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)— revisen y homologuen reglas de operación, lineamientos, y demás normas legales para que la CLUNI sea el único documento que soliciten las instancias gubernamentales (en los ámbitos federal, estatal y municipal) para participar en concursos, licitaciones y acciones de fomento.

Una tercera dimensión de propuestas se orienta a la necesidad de *armonizar las leyes relacionadas con el fomento a las OSC*: en particular en lo referente a las actividades a fomentar —teniendo a la LFFAROSC como marco general—, su nomenclatura —para evitar que por denominaciones diferentes OSC no puedan acceder a acciones de fomento—, y al régimen de deducibilidad. Aquí estamos hablando, en términos específicos de *modificar* la Ley de Impuestos sobre la Renta (LISR) para que se reconozcan como actividades sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos todas las actividades de fomento que reconoce la LFFAROSC como de orden público e interés social. Así como *modificar la legislación fiscal*, a efecto de que la CLUNI sea el único documento necesario para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos, como una forma de simplificación administrativa.

*Financiamiento: aumentar, transparentar y publicitar los recursos públicos destinados a las OSC*¹²

A pesar que han aumentado la cantidad de recursos públicos destinados a las OSC, estos aún son insuficientes y están mal repartidos. En promedio, las OSC en México se financian sólo en un 8,5% con fondos públicos y 6.3% con fondos privados, dependiendo casi 85% de su financiamiento por medio de recursos autogenerados (García y otros, 2006).¹³ De ahí que, en primer lugar, *es necesario destinar más recursos—federales, estatales y municipales— al financiamiento de las OSC.*

El gobierno federal destinó en 2005 casi \$1,170 millones de pesos; sin embargo, sólo recibieron recursos económicos de apoyo federal 15.7% de organizaciones con CLUNI.¹⁴ Y 59% de los recursos totales (que representan \$691 millones de pesos) se destinaron a dos programas gubernamentales: el Instituto Nacional de Educación de Adultos, INEA, y a Programa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, ambos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por esto es imprescindible, *repartir mejor los recursos*, no estableciendo competencias injustas entre OSC y otras organizaciones para-gubernamentales, como Conade o INEA.

Por otro lado, *los recursos públicos en especie* también tienen que aumentarse. Esto implica, en términos concretos, *la exención en el pago de ciertos impuestos para las OSC* tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción y Registro Civil; y la *generación de fondos especiales con los bienes decomisados* al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC, cuya asignación tiene que transparentarse y publicitarse adecuadamente.

¹² Documento base: Ricardo Bucio, "Fondos Públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil".

¹³ Según García y otros (2006), en promedio en Estados Unidos, el financiamiento público para OSC alcanza 30.5% de los recursos de las OSC y en los países nórdicos incluso 40%. Véase también Incide AC y otros (2007).

¹⁴ El CLUNI se refiere a la Clave que se asigna a las OSC que se registran en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) de acuerdo a lo previsto en la Ley de Fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. De hecho pudieron ser menos organizaciones, porque la información no está desagregada, como plantea Ricardo Bucio en el documento sobre financiamiento.

Más recursos (financieros y en especie) no tendrán impactos si no se transparentan y publicitan adecuadamente la forma de acceso a estos fondos. Existen muchos fondos destinados a OSC que, por no ser transparentes o públicos, no están siendo aprovechados o bien repartidos. De ahí que, además de mayor cantidad de recursos, *es imprescindible mejorar la transparencia y publicidad* de estos recursos. En el ámbito federal sólo 14 de 44 programas económicos, apoyaron a más de diez OSC, los restantes se distribuyeron entre 10 o menos organizaciones e instituciones.

En este sentido, es necesario transparentar y repartir los fondos sobre la base de *reglas claras de operación de los fondos y selección de los beneficiarios* en los programas de la SEP, SAGARPA, SRA, SHCP e instituciones como el Patrimonio de la Beneficencia, Inmujeres, Instituto Mexicano de la Juventud y Conaculta. Las experiencias del Programa de Coinversión Social del Indesol y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) confirman que se pueden desarrollar modalidades transparentes y eficientes de selección y adjudicación de recursos públicos a las OSC.

Para que esto pueda hacerse, en el Proyecto de Agenda se propone *homologar los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros*, con el objeto de mejorar la transparencia y publicidad de estos fondos, así como expedir *criterios específicos de descentralización*. El objetivo es que se haga una simplificación administrativa y se utilicen las ventajas de tener un registro federal y una CLUNI para facilitarle a las OSC poder concursar, en igualdad de condiciones, por recursos públicos.

Congruentes con una firme posición respecto de la importancia de la rendición de cuentas de todos los organismos, instancias e instituciones que reciben recursos públicos, se plantea el acuerdo de que se fiscalice también las actividades de las OSC que realizan con estos fondos. Para ello se propone que a las OSC *se les fiscalice como personas morales* puesto que no son dependencias gubernamentales y que se promueva el diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que puedan tener *estados auditados que puedan hacerse públicos* y así cumplan con los objetivos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

Por último, se propone *equilibrar recursos públicos con recursos de otro origen* para no limitar la autonomía de las OSC, esto es, tener un sano equilibrio entre donaciones privadas, acceso a fondos gubernamentales y autogeneración de recursos.

Viabilidad de las propuestas

Como se puede observar estas propuestas buscan *integralidad*, para poder cumplir con el objetivo de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, es necesario que se lleven a cabo de forma conjunta. De poco servirá tener un mejor marco legal si las organizaciones no logran mejorar sus capacidades de incidencia. Sin acceso a recursos –públicos y privados– las organizaciones seguirán dedicando más tiempo en pensar cómo conseguirlos que en seguir su misión. La integralidad de las propuestas es clave para su viabilidad y sustentabilidad.

Pero también se requiere de la *voluntad y compromiso de las autoridades*, tanto de los poderes de la Unión, como del ámbito federal, estatal y municipal. Muchas de las propuestas están destinadas a los Ejecutivos –aumentar recursos, fortalecer las capacidades de las OSC– pero también a los Legislativos –mejorar el marco legal, incrementar instancias de participación ciudadana. Por otro lado, el poder judicial tiene que cumplir con su responsabilidad constitucional y *garantizar que la ley se cumpla* y que se castigue a los que la evaden. Muchas de las propuestas no son más que una exigencia a que las autoridades obedezcan las leyes, y protejan y promuevan los derechos civiles de asociación, libre expresión, y seguridad; los derechos políticos de participación en la vida pública y los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Como se plantea más arriba, el contexto político es difícil y la negación y descalificación caracterizan a las formas de negociación en las instancias de poder. Por esto, la viabilidad de estas propuestas requieren, por un lado, de un esfuerzo de la clase política para abrirse y escuchar las demandas del sector de OSC, pero por otro, *un compromiso de las organizaciones a exigir atención, seguimiento y respuesta* a estas propuestas. Sin este compromiso, estas propuestas tendrán menos posibilidades de alcanzarse.

Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC

*Alberto J. Olvera Rivera**

Introducción

EL DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso hoy día. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación. Esto significa que el concepto mismo es polisémico, ya que cada actor le otorga significaciones diferentes. La matriz última de esta curiosa coincidencia se remite a la lucha ideológica que libran actualmente los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina.¹

En efecto, desde el proyecto neoliberal se concibe a la participación ciudadana como un instrumento o mecanismo que permite mayor eficiencia de la acción del gobierno, es decir, la mejora administrativa y procesual de la política pública; la *tercerización* de la política social, o sea la ejecución de la misma por entes privados; y, ultimadamente, la desresponsabilización del Estado en relación con los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El discurso neoliberal de la participación ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Desde el otro proyecto político, que denominaremos democrático-participativo, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a partir de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes ámbitos de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias

* Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana [aolvera@uv.mx].

¹ Al respecto, véase Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006.

partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa.

En México la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se restrinja la noción de participación ciudadana a formas de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Indudablemente, estas últimas formas abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aún, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas. Por tanto, reducir la participación ciudadana a la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

Puede afirmarse que en México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos dominantes, que, como se señaló, se sitúan en dos polos principales, siendo uno de ellos el neoliberal y el otro el democrático-participativo. En México en realidad atestiguamos el predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los sujetos sociales y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No encontramos en el horizonte simbólico de los actores de la sociedad civil ni de los actores de la sociedad política una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública.

En este ensayo tratamos de ofrecer una mirada a la noción de la participación desde las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales han desarrollado una vocación histórica por una intervención en el campo de las políticas públicas. Sin embargo, como se sabe, las OSC constituyen un conjunto heterogéneo de actores sociales, en cuyo campo encontramos desde organizaciones no gubernamentales (ONG) profesionales, con capacidad de investigación y de proposición en materia de política pública, hasta micro-organizaciones especializadas en la atención de grupos específicos a partir de proyectos asistenciales. Es evidente que no todas las OSC están en capacidad de proponer formas de participación en la definición de políticas públicas ni que todas pueden desarrollar una vocación en este campo, y por tanto, contribuir a la democratización de la vida pública.

Al referirnos al tema de cómo las OSC pueden plantearse el tema de la participación como un elemento consustancial de su agenda, estamos necesariamente acotando el concepto mismo de OSC a dos de sus subtipos, que son las organizaciones no gubernamentales de carácter profesional y ciertos movimientos sociales que, en su desarrollo, llegan a establecer mecanismos de interacción con los aparatos de gobierno que implican una negociación sobre contenidos de la política pública o sobre las formas de ejecución de la misma. Nos referimos en este último caso tanto a movimientos sociales populares que, por medio de distintas formas de resistencia y de lucha, pueden incidir en los modos en que se realiza la política pública (definiciones de público-objetivo, volumen del suministro de bienes y servicios básicos, tiempo de aplicación, etcétera) como a movimientos sociales de corte cultural, como el ecologista y el feminista, que pueden, en forma de acciones colectivas orientadas a un fin, establecer una interacción constructiva con el Estado, en un momento dado.

Aclarado este punto, es preciso enmarcar las páginas que siguen en este contexto. Abordaremos aquí la problemática de la participación desde la perspectiva de las OSC con capacidad de incidencia y negociación con el Estado. Cabe señalar que, con frecuencia, estas organizaciones, más que representar una necesidad colectiva ya reconocida o señalada por el resto de la sociedad, tienden a anticipar o proponer soluciones de problemas que, en realidad, ellas mismas están señalando en un proceso de diagnóstico, toma de conciencia y aprendizaje colectivo.

En las páginas que siguen ofreceremos, en un primer momento, una discusión teórica sobre el concepto de participación; en una segunda sección analizaremos brevemente y de manera totalmente descriptiva los campos en que interactúan el tipo de OSC que nos compete y los distintos aparatos del Estado, intentando hacer un mapeo de prácticas; y en tercer lugar, mencionaremos algunos ejemplos internacionales relevantes para los fines que se propone esta contribución. Finalmente, en una cuarta sección, se proponen medidas de carácter estructural para establecer políticas públicas que favorezcan la participación de las OSC y, a partir de este proceso, el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía que, en última instancia, constituyen el objetivo último de la acción de este tipo de organizaciones.

Precisiones conceptuales

Como se ha mencionado en la introducción, *el concepto de participación ciudadana es polisémico y ambivalente*. En su uso cotidiano ha adquirido una enorme diversidad de significados, por lo que es preciso acotar el sentido del concepto.

Participación ciudadana en abstracto: se refiere a las acciones de ciudadanos en lo individual o en lo colectivo para influir en las decisiones o las acciones del gobierno. A este nivel de generalidad muchas formas y espacios de acción colectiva pueden ser entendidas como participación ciudadana.

Participación ciudadana como democracia directa: en México la limitada experiencia nacional en esta materia restringe la noción de participación ciudadana a las formas de democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta pública. Indudablemente estas últimas abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Por tanto, equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

La participación política: el concepto también puede aplicarse a la participación de los ciudadanos en procesos electorales y en partidos políticos. Sin embargo, las elecciones suceden cada tres o seis años y, como es del dominio público, los partidos políticos son instituciones en las cuales la opinión de los ciudadanos tiene relativamente poco peso y, ante todo, poca influencia en términos de decisiones de política pública.

Lo anterior nos deja con otros conceptos más acotados de participación: *participación comunitaria* es entendida como aquella que los ciudadanos desarrollan en los microespacios en donde viven, sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una comunidad de afinidades culturales. La noción de *participación social* ha sido usada también en México para referirse a la presencia de organizaciones sociales de algún tipo en espacios consultivos formales. La noción de *participación ciudadana* normalmente se asocia con la participación individual de los ciudadanos en algún tipo de proceso político, sin que esta intervención se enmarque en un conjunto de derechos o instituciones establecidas.

El *concepto de participación*, para los fines que nos ocupa, puede ser definido como la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y

condiciones definidas, esto es, en vinculaciones socioestatales que puedan o no estar definidas por la ley, y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a partir de diversas formas de contraloría ciudadana.

Como puede observarse, el concepto de participación alude a una intervención organizada en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas, en espacios que preferentemente deben tener un carácter dialógico, es decir, que deben permitir la crítica y el debate, y a la vez estar organizados o institucionalizados de forma tal que se pueda arribar a algún tipo de decisión vinculante. Esta última característica difícilmente se cumple en la práctica, ya que para ello se requiere la autorización legal de los espacios de interacción o vinculación, es decir, la institucionalización jurídica de los espacios de encuentro, y la resolución de los problemas políticos propios de la participación.

Si aceptamos la definición rigurosa de participación, estamos operando en un marco normativo que asume que la democracia no se limita a los procesos electorales, sino que se expresa como una concatenación de espacios y mecanismos de intervención cotidiana de los ciudadanos en los asuntos públicos. No obstante, esta forma de ampliación de la democracia no está exenta de contradicciones, paradojas y problemas de realización.

El principal problema es el de la representación. La democracia electoral es un procedimiento para generar una representación política legítima de los ciudadanos en los órganos de gobierno. *Las elecciones producen agentes autorizados para tomar decisiones políticas. En cambio, la participación de ciudadanos en lo individual o de organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos no puede asumir la representación legítima de la colectividad, sino la de ciertos intereses materiales, programáticos o ideológicos de los actores participantes*, quienes sólo pueden apelar a una representación simbólica de causas o intereses generales al intervenir en la esfera pública.

Es lógico entonces que los espacios de participación —o incluso los reclamos de participación— puedan ser interpretados o constituyan de facto un contrapoder a los poderes legítimamente constituidos. Este contrapoder es una forma de expresión de intereses provenientes del campo de lo privado que se trasladan a lo público en nombre de una visión o de un proyecto. El problema es que *el reconocimiento de esos intereses privados como intereses públicos no tiene una vía estructurada y legítima, sino que opera a partir de mecanismos informales situados en*

la esfera pública, y cuya fuerza e intensidad depende del poder que los propios agentes privados tengan. Este poder puede ser económico, político o simbólico.

La inexistencia de mecanismos institucionales que permitan el reconocimiento y ponderen la importancia relativa de las causas de las organizaciones de la sociedad civil genera un *problema de legitimidad política* para esos actores, que, al intervenir en la esfera pública e interactuar con el gobierno, llevan a cabo una acción política, es decir, desarrollan la política de la sociedad civil. Esta forma de la política tiene reglas diferentes de la política electoral y de la política partidaria, pero coincide con los actores políticos en términos de compartir, al menos parcialmente, espacios de decisión y agendas programáticas. Al hacerlo, generan necesariamente una especie de competencia política con los partidos, el poder Legislativo y el poder Ejecutivo.

Esta competencia puede interpretarse desde varias perspectivas. En la teoría del neocorporativismo la intervención de agentes privados organizados en los asuntos públicos se interpreta como la acción de grupos de interés que buscan proteger sus agendas específicas mediante la intervención en la definición de las políticas públicas. El ejemplo más claro lo constituyen las organizaciones empresariales y los sindicatos. Desde la perspectiva de las teorías del tercer sector y de ciertas interpretaciones de la sociedad civil, un indiferenciado tercer sector/sociedad civil definido como un conjunto de grupos y organizaciones que defienden los intereses de terceros sin fines de lucro constituyen el andamiaje de lo social en contraste con los sectores económico o político.

En todo caso, el problema de la representación persiste, pues si bien las organizaciones sindicales y empresariales pueden reclamar la representación legítima de intereses específicos, lo cierto es que sus causas son también abiertamente parciales e interesadas. Desde la perspectiva del tercer sector se supone que los actores sociales no tienen intereses específicos sino generales, pero no es posible saber cuáles de ellos representan legítimamente a los promotores de las causas que cada grupo enarbola.

En este marco, resulta explicable que la mayor parte de las formas llamadas “exitosas” de la participación ciudadana sean aquellas que suponen la participación de ciudadanos en lo individual, y que se enmarcan en un tiempo y en un espacio acotado, es decir en un territorio y en un arco temporal de corto plazo. Tal es el caso del famoso presupuesto participativo de Brasil y de la mayoría de los mecanismos creados a partir de la descentralización de los gobiernos en América Latina, incluida la descentralización de gobiernos

municipales en unidades más pequeñas que conservan una capacidad decisoria en ámbitos específicos de las políticas públicas. Sin embargo, es de comprenderse que estas formas de participación se refieran a temas extremadamente específicos (aplicación de una pequeña parte del presupuesto de obras públicas, consulta pública sobre ciertas obras y programas de gobierno, vigilancia de obras específicas, de funcionarios en lo individual o de instituciones microlocales como la policía) y en una escala local o microlocal. Por tanto, *la participación ciudadana se fragmenta en una multiplicidad de temas y espacios de tal forma que su misma dispersión genera un fenómeno de fragmentación del espacio público* que hace muy difícil que los ciudadanos en lo individual puedan efectivamente intervenir en los asuntos públicos más allá de un tema y espacio acotados.

En el proyecto que nos convoca estamos más interesados en la participación entendida como intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Como antes se apuntó, este proceso puede leerse desde una perspectiva neocorporativa o desde una perspectiva del tercer sector o de la sociedad civil. Dado que el interés específico de este proyecto es promover el fortalecimiento de las OSC, nos concentraremos en lo que sigue en los problemas propios de este tipo de actores en cuanto a su participación en el proceso de ampliación de la democracia.

Como apuntamos antes, el problema central es el de la representación, tanto de causas como al interior del sector. En efecto, *un primer problema es el de definir qué tipo de campos problemáticos, y por tanto de demandas y proyectos, son reconocidos como de interés público en un contexto determinado*. Actualmente en México la propia Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil define cuales son los campos de acción que se reconocen jurídicamente como válidos. Este reconocimiento es el resultado de las acciones de diversos movimientos sociales a lo largo de varias décadas. En efecto, es la acción de los movimientos sociales lo que abre espacios y genera legitimidad a las causas emergentes, como la ecología, los derechos de las mujeres, el respeto a los derechos humanos, etcétera. *Se trata entonces de una disputa en el espacio público por ampliar progresivamente las nociones de justicia y corrección política, que cambian con la propia acción social, ya que ésta modifica la cultura política*. En otras palabras, se trata de la promoción en el espacio público de nuevos proyectos políticos que ganan reconocimiento, no sólo de la ciudadanía sino también de los propios actores políticos, y que poco a poco logran institucionalizar nuevos espacios de acción en la ley y en las instituciones.

Pero los movimientos sociales no necesariamente logran garantizar un espacio de representación de sus causas en los espacios formales. De hecho, *la representación en los mismos es en sí misma disputada por diversos factores. Esta disputa se expresa en las luchas por la definición de qué es y quién forma parte de la sociedad civil, y de qué intereses y demandas son de interés general y de carácter público y cuáles son de carácter privado.*

En resumen, *el reconocimiento de causas y la apertura de espacios es un proceso político cuyo eje es una lucha por el reconocimiento, esto es, el posicionamiento de causas y de organizaciones. Este reconocimiento debe traducirse en cambios legales e institucionales, los cuales a su vez deben implicar la apertura de espacios de poder civil en el ciclo de la política pública.* Si bien el proceso es ante todo político, está atravesado también por el reconocimiento del saber experto. En efecto, las OSC experimentan el siguiente proceso: tienen su origen en movimientos sociales concretos que poco a poco se institucionalizan en organizaciones cada vez más profesionales cuyo eje es algún tipo de *expertise*, es decir de conocimiento técnico o jurídico o una combinación de ambos. El ciclo de los movimientos sociales lleva a que la relación entre estos movimientos y las OSC que tuvieron su origen en él no sean siempre claras ni lineales. Todo esto quiere decir que la legitimidad de las OSC en un campo determinado de las políticas públicas se basa, desde el punto de vista simbólico, en su vínculo con las causas enarboladas por un movimiento social, mientras que en lo político se fundamenta en el conocimiento técnico especializado y, junto con ello, en su eficacia operativa y en los vínculos que conserve con el movimiento social originario.

Es preciso ahora subrayar que la intervención efectiva de las OSC en el ciclo de la política pública necesita de algún tipo de autorización política, es decir del reconocimiento formal de los poderes constituidos. En efecto, es el poder Legislativo el que puede sancionar leyes que abran los espacios de participación de la sociedad civil, y es el poder Ejecutivo el que puede establecer los espacios concretos de interlocución y de acuerdo con estos actores. Este hecho introduce un factor de discrecionalidad política en la asignación de representatividad a los actores de la sociedad civil. Ciertamente, el poder Ejecutivo conservará una capacidad de convocatoria a organizaciones específicas en tanto que la interpretación y la aplicación de las leyes dependen en gran medida de los cursos de acción decididos por él.

Esto significa que, aun cuando los actores de la sociedad civil logren un reconocimiento simbólico, pueden quedar excluidos de una intervención

efectiva en los asuntos públicos si el poder político no abre los espacios necesarios para tal fin. Por consiguiente, los actores civiles tienen que plantear una lucha constante ante los poderes del Estado para poder abrir esos espacios. En el caso mexicano el escaso poder político de las OSC constituye una de las explicaciones de la escasez de espacios de participación, tan importante como la hegemonía de una cultura estatista en los actores políticos provenientes del antiguo régimen y de una visión liberal casi decimonónica en los actores de derecha. En ambos casos, los actores de la sociedad civil son vistos con desconfianza y se les niega legitimidad política.

A este hecho debemos agregar que el concepto de participación ha sido apropiado por los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en la región, como vimos anteriormente. En la actualidad, el discurso de la participación está colonizado por una concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, la solidaridad abstracta, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Esto no quiere decir que estas prácticas o discursos sean negativos en sí mismos, sino que constituyen el andamiaje intelectual de la política neoliberal en el campo de la participación de las OSC. En efecto, la teoría del tercer sector borra los vínculos entre movimientos sociales y OSC al ubicarlas a todas en un conjunto indiferenciado de organizaciones que sólo tienen en común su vocación de “servicio a terceros”, con lo cual cualquier noción de derechos y de ciudadanía queda eliminada del discurso y, por tanto, de la práctica política. La subcontratación de las políticas sociales se ha convertido también en un instrumento que favorece la fragmentación de la política pública, la privatización de la misma y la pérdida de visibilidad de las responsabilidades del Estado. En conjunto, todos estos discursos y sus respectivas prácticas conducen a una generalización del asistencialismo privado como concepto dominante del bien público.

Por consiguiente, tanto las acciones de investigación como la acción política concreta de las OSC deben centrarse en la búsqueda de aquellas instituciones y prácticas que fortalezcan la acción de las OSC como promotoras de derechos y por tanto como constructoras de ciudadanía. Esta elección normativa nos señala el tipo de leyes, instituciones y prácticas que conviene impulsar desde la perspectiva de un proyecto de democratización de la democracia. Esto no implica negarle legitimidad ni mucho menos promover el debilitamiento del

asistencialismo privado. Éste tiene un espacio propio y legítimo en sociedades tan brutalmente desiguales como las nuestras. De lo que se trata es de evitar que este modelo se convierta en hegemónico, precisamente porque su plena realización conduce a perder de vista el conflicto social y la lucha política. Por el contrario, *una política de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil debe tener como objetivo visibilizar los conflictos morales, de intereses y políticos que atraviesan la vida social, canalizarlos constructivamente y promover vías legales e institucionales de resolución de los mismos a partir del fortalecimiento de los derechos de ciudadanía.*

La participación desde el campo de las OSC

Un modelo ampliamente conocido de participación es aquel que, fuera de un marco legal establecido o de vínculos formales de relación, relaciona a la sociedad civil y al gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde el exterior de los procesos estatales. Se trata de una acción política en la medida en que sus objetivos y sus efectos están vinculados al ejercicio del poder (aunque es una política de la sociedad civil y no una política partidaria). Como se sabe, a mayor grado de autoritarismo, mayor expansión de este modelo de acción crítica y vigilante. Esto por la inexistencia misma de vínculos formales de relación y por la necesidad de desarrollar prácticas de control de los abusos gubernamentales desde la sociedad.

En este terreno la experiencia mexicana es muy vasta y cuenta con una larga trayectoria tanto en el campo de los movimientos sociales como en el de las OSC formalizadas. En este apartado nos interesa resaltar experiencias recientes, poco estudiadas y que se adaptan al nuevo estadio de la transición democrática.

Tal vez las acciones más visibles en este modelo son las que se refieren al seguimiento de políticas públicas específicas. Es el caso, por ejemplo, del Observatorio Ciudadano de la Educación, entre otros muchos grupos dedicados a la crítica de las prácticas educativas, los que, a partir de su presencia en los medios de comunicación, talleres y conferencias, procuran criticar la política pública y proponer medidas alternativas. En el campo de la transparencia y el acceso a la información se ha avanzado mucho en años recientes gracias a las actividades de OSC como Fundar AC, Alianza Cívica, Equipo Pueblo, Incide

Social, Cencos, CESEM, etcétera, cada una de las cuales ha desarrollado la evaluación de uno o varios campos de la política pública o ámbito de gobierno. Por ejemplo, el trabajo de Fundar en materia de presupuestos públicos y en el ámbito de la transparencia del poder Legislativo federal es importante en la crítica del ejercicio discrecional de los recursos; en el mismo ámbito se ha movido también Alianza Cívica, mientras que el CESEM ha denunciado la falta de transparencia de acceso a la información en diversos municipios del país. La alianza de varias de estas organizaciones ha permitido la creación del programa llamado CIMTRA, que ha desarrollado un índice de transparencia municipal que se ha aplicado a municipios de Nuevo León, Veracruz, Morelos, Estado de México, Zacatecas y Jalisco. Alianza Cívica en particular ha apoyado la sistematización de experiencias de vigilancia ciudadana de diversos casos de política pública local, como el sistema de agua de Saltillo y la vigilancia de la distribución de recursos del Fondo 111 en varios municipios de Yucatán.

Cabe mencionar que el campo que podríamos llamar de transparencia electoral, de frente a las elecciones federales de 2006, convocó la acción concertada de numerosas OSC en un amplio abanico de experiencias, varias de ellas apoyadas por la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el marco de los programas de “blindaje electoral”. En este campo el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) a algunas OSC permitió el desarrollo de experiencias ejemplares, como la de Radio Teocelo, Veracruz o Centeotl de Oaxaca, que se suman a las ya conocidas capacidades profesionales de Incide Social, Alianza Cívica, Fundar, Equipo Pueblo y Cencos.

Un espacio en el que hay creciente activismo civil es el de la seguridad ciudadana. El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal organizó la gigantesca megamarcha de junio de 2004 en la Ciudad de México y ha continuado haciendo estudios y denuncias sobre esta materia en años recientes, a pesar de no contar con una verdadera capacidad de interlocución con el gobierno de la Ciudad de México. En Ciudad Juárez numerosas ONG han denunciado y estudiado el fenómeno de la violencia contra las mujeres y en varias ciudades de la República se han formado iniciativas ciudadanas orientadas al estudio y denuncia de los problemas de inseguridad, como es el caso de Guadalajara con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, entre otros.

En el campo del medio ambiente hay también múltiples experiencias, algunas básicamente conflictivas, y otras colaborativas, que nos muestran una amplia gama de modelos de relación entre OSC, el gobierno federal y los

gobiernos estatales y municipales en esta delicada materia. La diversidad de experiencias y resultados es tan grande que en este campo es muy difícil extraer lecciones de orden general. Son conocidas ampliamente en nuestro país las miles de denuncias sobre desastres ambientales causados por la falta de regulación estatal y la ambición de empresarios sin escrúpulos, y lamentablemente son pocos los casos de éxito en la protección de la naturaleza.

Recientemente han empezado a emerger iniciativas ciudadanas tendientes a la vigilancia del poder Legislativo, como la impulsada por la Red Ciudadana de Chihuahua, experiencia señera en tanto fue la primera iniciativa civil de observación sistemática del poder Legislativo local. Recientemente, en el ámbito académico tanto el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) como el Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE) han empezado a trabajar en esta materia y Fundar AC ha desarrollado también una metodología y una capacidad de seguimiento interesantes. Incide Social ha desarrollado también un relevante programa de visibilización del Congreso.

La lista se puede hacer mucho más larga al incluir temas de derechos de las mujeres, políticas contra la pobreza, políticas de salud, política laboral, política internacional, entre otros campos de las políticas públicas para los cuales hay organizaciones civiles especializadas que ejecutan algún tipo de crítica con el fin de controlar la acción gubernamental en esas materias.

La participación política no partidaria desde los movimientos sociales

Es importante no olvidar en este recuento que la acción de los movimientos sociales es el método de control más socorrido por la sociedad civil mexicana, tanto por tradición histórica como por ausencia de otros espacios relevantes en el contexto de una transición política que aún no logra la inclusión política de numerosos sujetos sociales. El caso reciente de la gigantesca movilización de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) es tal vez una de las demostraciones más evidentes de este hecho, dada su radicalidad y permanencia en el tiempo, pero no es de ninguna manera la única.

El caso de Oaxaca es relevante porque demuestra que en ausencia de espacios de diálogo, y ante la negativa frontal del gobierno estatal a negociar civilizadamente con los actores y proyectos en pugna, la única vía disponible es la movilización social. Que el conflicto social se vea canalizado a la arena

política informal es generalmente una demostración de la existencia de un grave autoritarismo político. Dado que en la actual transición mexicana no se ha logrado la democratización simultánea de todos los espacios del poder, y dado que los actores políticos han construido un sistema casi autorreferente de representación, es decir, limitado a sus clientelas y a sus redes, es obvio que los movimientos sociales seguirán siendo un canal importantísimo de la participación política.

La participación como presencia en consejos consultivos

Desde hace ya algunos años, en especial desde el gobierno del presidente Zedillo (1994-2000), y con más claridad en el del presidente Fox (2000-2006), la participación de personalidades provenientes de los campos civil y académico en algunos consejos consultivos ha constituido otra forma de concebir la participación ciudadana.

Diversas disposiciones legales han creado una multiplicidad de consejos consultivos en casi todas las secretarías de Estado, tradición inaugurada durante el gobierno de Miguel de la Madrid a raíz de su fe en las virtudes de la planeación del desarrollo. Reformulados varias veces en los gobiernos subsiguientes, en el gobierno del presidente Fox se buscó convocar a personajes de la sociedad civil para que formaran parte de los mismos y les dieran alguna legitimidad. Los ejemplos más conocidos son el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República (que es relativamente nuevo), los consejos Consultivo y Social del Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Consultivo Ciudadano del Consejo Nacional de Población, el Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, los consejos de Cuencas de Agua de la Comisión Nacional del Agua y el llamado "Aval Ciudadano" de la Secretaría de Salud. Se tiene también el Consejo Consultivo de la Auditoría Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente. Más recientes son el Consejo de Desarrollo Social creado a raíz de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, el cual tiene funciones de análisis y balance de las políticas públicas de su campo de acción, y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.²

² Cfr. Hevia, 2006.

En los ámbitos estatal y municipal hay una cantidad innumerable de consejos de todos los tipos, desde consejos municipales de la mujer, como el de Mérida, Yucatán, el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de Querétaro, y así sucesivamente en decenas de ciudades mexicanas. Algunos gobiernos estatales cuentan también con consejos consultivos en sus secretarías de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Educación y Cultura y Seguridad Pública, entre otros. Lamentablemente es imposible saber en este momento cuáles de esos consejos funcionan, en qué forma y con qué resultados, ya que se carece de investigación sobre los mismos.

Organismos autónomos como las comisiones de derechos humanos cuentan también con consejos consultivos ciudadanos al igual que algunos institutos de transparencia y acceso a la información. Los institutos electorales estatales y el federal no requieren de esos consejos puesto que se supone que son organismos ciudadanizados.

En resumen, el mundo de los consejos consultivos es verdaderamente enorme, desconocido en su mayor parte desde el punto de vista académico y casi con toda seguridad poco productivo en términos de la democratización de la vida pública debido al carácter meramente consultivo de las instancias, a su estilo de trabajo privado y al escaso poder de decisión y control que efectivamente ejercitan.

Es importante señalar que varios estados de la República cuentan con leyes de Participación Ciudadana (Morelos, Baja California, Coahuila, Sinaloa), que fundamentalmente aluden a los mecanismos de democracia directa y a sus reglas de aplicación. En estas leyes se trata de regular el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular y no se propone la creación novedosa de espacios diferentes de participación ciudadana.

Algunos ejemplos internacionales de participación de OSC

Los ejemplos que proponemos a continuación se diferencian seriamente de las experiencias mexicanas por cuanto se trata de relaciones establecidas entre la sociedad civil y el Estado dentro del marco de las leyes y porque son altamente institucionalizadas. No tenemos nada parecido en México, pero estos casos señalan una dirección deseable en nuestro campo de interés.

Brasil aporta varios ejemplos relevantes, especialmente con el caso de los Consejos Gestores, que por disposición constitucional deben formarse en cada

uno de los ámbitos de gobierno en los campos de la educación, la salud y la atención a niños y adolescentes. En el sistema federal brasileño la responsabilidad y el control de estos servicios fundamentales están depositados, desde el punto de vista de la ejecución directa, en los municipios, si bien los estados y el gobierno federal se reparten capacidades regulatorias y programas específicos que quedan bajo su control exclusivo. Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores del ramo y ONG especializadas en dichas políticas. Si bien la legislación es un tanto ambigua y la experiencia es muy diversa, estos consejos gestores son importantes por cuanto asumen una capacidad de decisión, control y evaluación de estos campos de la política pública.³

Otro ejemplo interesante se da en Colombia, específicamente en la dupla constituida por la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de Colombia, que en aquel país en realidad no se dedica a la persecución del delito, sino a la vigilancia interna del desempeño de los funcionarios públicos. Ambas instituciones cuentan con espacios relevantes de participación ciudadana y se caracterizan por ser las instancias más transparentes de la estructura de gobierno. En particular la Contraloría General de la Nación, así como las de las provincias y municipios, tienen el deber y la misión de ayudar a grupos organizados de ciudadanos a vigilar el comportamiento del gobierno en materia de ejercicio presupuestal, licitaciones y compras. En la Contraloría se desarrolla un programa llamado Auditorías Articuladas, que se refiere a la promoción de esfuerzos conjuntos en donde la institución pública pone el *expertise* y las OSC su capacidad de movilización. Una experiencia parecida, dentro del ámbito municipal, desarrollan las Veedurías Ciudadanas, paradigmáticamente en el caso de Bogotá.⁴ Esta conjunción de instancias hace de Colombia el país con mejor institucionalización del control fiscal del Estado, incluyendo el concepto y la práctica de la participación ciudadana de una manera central.

Una experiencia diferente, en cuanto a un bajo grado de institucionalización y una alta participación de OSC de carácter popular, es el caso de las llamadas Mesas de Concertación, surgidas recientemente en Perú. Durante los años 2004 y 2005, al calor de la consolidación de un nuevo ciclo de descentralización

³ Véase al respecto Tatagiba, 2002; Chaves Teixeira, 2002.

⁴ Véase Contraloría General de la República, 2006; Garcés Lloreda, 2006.

del poder en aquel país que creó poderes provinciales y regionales, se organizaron en algunas provincias y municipios de Perú asambleas públicas en las que se discutían sistemáticamente temas de interés público que se traducían en decisiones de política pública. Se trató de un acuerdo político entre partidos, movimientos sociales y OSC que permitió un ejercicio de co-decisión y corresponsabilidad en la escala regional de gobierno.⁵ A diferencia de los ejemplos anteriores, en este caso la falta de institucionalidad condujo a una enorme desigualdad de experiencias, pero el carácter dialógico y deliberativo del modelo es relevante para nuestro tema.

Este breve recuento estaría incompleto si no mencionáramos también la experiencia del Informe sobre El Estado de la Nación en Costa Rica, y de una de sus derivaciones, la Auditoría Ciudadana de la Calidad de Democracia en Costa Rica. Se trata de una articulación de esfuerzos entre instancias de gobierno, universidades públicas y OSC, con el fin de generar diagnósticos exhaustivos de la calidad, accesibilidad y generalización de los derechos de ciudadanía, así como del funcionamiento de las instituciones de la democracia. Es el ejercicio de construcción progresiva y dialógica de diagnósticos concertados más interesante que haya en el mundo, cuyas conclusiones se traducen en recomendaciones de política pública orientadas a corregir las deficiencias y omisiones localizadas.⁶ Si bien en este caso la participación de OSC es menos relevante, el ejercicio es notable y ejemplar por que las capacidades analíticas y programáticas de diferentes sectores de la sociedad se ponen en juego en un esfuerzo de concertación que se traduce en la creación de un gran espacio público y en la propuesta de medidas tendentes al fortalecimiento de la ciudadanía.

Algunas propuestas tendentes a fortalecer el papel de las OSC en la construcción de espacios participativos

Como puede derivarse de las páginas precedentes, no es sencillo imaginar medidas que directamente potencien el papel de las OSC en el terreno de la participación ciudadana con una orientación al fortalecimiento de la ciudadanía.

⁵ Véase Panfichi y Dammert, 2006.

⁶ Véanse los Informes sobre el Estado de la Nación, desde 1996, y las Auditorías Ciudadanas sobre la Calidad de la Democracia, 2001, ambas series consultables en www.estadonacion.or.cr.

El problema no radica solamente en la dificultad para localizar los diseños legales e institucionales adecuados, sino en la densidad asociativa, la fuerza política y la legitimidad de las propias OSC. Las medidas de política pública en este campo no pueden ser independientes del grado de desarrollo de las propias OSC en México, que, como se sabe, es aun incipiente si lo comparamos con los casos de otros países de América Latina. No es el objeto de este texto discutir este problema,⁷ pero el tema de la participación visto desde el campo de las OSC necesariamente debe tomarlo en cuenta.

Por tanto, una propuesta inicial gira en torno a la necesidad de impulsar el surgimiento de una mayor cantidad de OSC, democratizar y lograr la autonomía política de las asociaciones civiles de todo tipo, especialmente los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones de vecinos y las gremiales, así como establecer políticas transparentes de apoyo a las OSC existentes que demuestren profesionalismo y propongan causas relevantes para la construcción de ciudadanía.

Algunos pasos se han dado en esta última dirección con la Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero la carencia de legislación similar en los estados y la persistencia de prácticas y normas de asignación de fondos públicos a asociaciones civiles y grupos sociales sobre la base del particularismo y el clientelismo limitan los alcances de dicha ley.⁸ La experiencia ha indicado que las OSC profesionales aún no tienen el poder político para revertir ese orden de cosas. Por ello mismo la transparencia en la asignación de fondos a grupos sociales en todas las dependencias federales y en todos los ámbitos de gobierno es, obviamente, un primer paso obligado en esta dirección. Otro paso es crear leyes similares o mejores que la ley federal antes mencionada en los estados.

Un programa específico debería estar orientado a darle mayor poder y representatividad a los consejos consultivos (que deberían tornarse en consejos gestores) y convertirlos en verdaderos espacios de debate público y de toma de decisiones colegiadas. Pero esto implica una verdadera reforma del Estado, ya que hasta hoy los aparatos de Estado están concebidos como instancias del poder centralizado de los presidentes, gobernadores o presidentes municipales

⁷ Al respecto, véase Olvera, 2003.

⁸ Véase el excelente trabajo coordinado por Sergio García sobre los fondos federales para proyectos de la sociedad civil, 2003.

y no como instancias de contacto entre ciudadanos y gobierno. Este problema se expresa en los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno.

Por ejemplo, hay una patente falta de autonomía legal y política de las instancias creadas para el control horizontal del ejercicio del poder. En efecto, las contralorías generales de los estados y la Secretaría de la Función Pública en el plano federal, son instituciones que no pueden cumplir a cabalidad sus funciones debido a la dependencia de sus titulares respecto de los gobernadores o del presidente en turno. Este mismo problema afecta a la Auditoría Superior de la Federación, controlada por el poder Legislativo federal, y a los órganos de fiscalización de los estados, los cuales, de una forma u otra, están también sujetos a los intereses de la clase política y con frecuencia carecen de los recursos necesarios para desarrollar su labor. Una de las reformas principales del Estado debe ser la garantía de la autonomía política efectiva de las contralorías y de los órganos de fiscalización y la creación, dentro de estas instancias, de espacios de participación ciudadana que permitan obligar a esos mismos aparatos a trabajar de acuerdo con sus propias reglas, al mismo tiempo que les otorgan una defensa ciudadana contra los intentos de control y colonización de parte de los gobiernos. El ejemplo internacional más interesante a este respecto es la dupla constituida por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de Colombia.

Otro ámbito central de una reforma democrática del Estado en su relación con las OSC tiene que ver con las instancias de manejo de las principales políticas públicas y con los procesos de decisión, seguimiento y evaluación de las obras públicas. Al respecto hay mucha experiencia internacional disponible, a la cual se puede recurrir en el proceso de imaginar nuevas leyes e instituciones. Todas ellas deben apuntar en la dirección del combate al particularismo y al clientelismo, los males principales que vician dicha relación, y por tanto, deben garantizar, en la medida de lo posible, la aplicación universal de reglas, la transparencia de los procesos y la publicidad de los mismos.

En este sentido, como se planteó en el foro de discusión de las agendas en la Ciudad de México (2007), es necesario aprovechar los marcos jurídicos existentes que favorecen al fortalecimiento de las OSC y lograr que éstas puedan colocarse como actores públicos, apoyando iniciativas que no necesariamente provengan de su seno, como la denominada “Propuesta Chihuahua” para mejorar los mínimos constitucionales en lo referente al acceso a la información

pública, o las iniciativas de Reforma del Estado que están en el Senado de la República.

Por otra parte, pueden reglamentarse mejor la composición y las capacidades de los Consejos de Planeación Municipal o bien, al menos en las ciudades medias y grandes, sustituir estos mecanismos por los actuales Institutos de Planeación Municipal ya existentes en unas 15 ciudades mexicanas.⁹ Se trata de institutos dotados de una precaria autonomía política cuya función es planear y regular el desarrollo urbano de las ciudades. En casi todos los casos estos institutos cuentan con instancias de participación ciudadana y son más o menos representativos. Si están bien diseñados, otorgan además un papel relevante en la capacidad de decidir sobre los planes de ordenamiento y desarrollo urbanos a las asociaciones ciudadanas existentes. La experiencia demuestra que están sujetos a todo tipo de contingencias políticas, pero lo cierto es que constituyen la forma más promisoria de control institucional de la arbitrariedad de los presidentes municipales, de potencial control de la corrupción en materia de especulación urbana, y de crear espacios públicos deliberativos que no sólo fomenten la transparencia sino también el aprendizaje colectivo. No está por demás mencionar que los institutos, originalmente creados por una tecnocracia de la planificación urbana, fueron pensados como solución al problema de la imposibilidad de la planeación a largo plazo dado el corto ciclo de los gobiernos municipales. Por tanto, la importancia estratégica de esta iniciativa es notable.

Así, sumado a una reforma política que permita la reelección o la ampliación del mandato de los presidentes municipales, la elección por parte de la ciudadanía de los miembros del cabildo, la creación y fortalecimiento de los institutos de planeación municipal en las ciudades y de los comités de planeación en los municipios pequeños, se puede revitalizar la vida política local, crear una mayor responsabilización tanto de los políticos electos como de los servidores públicos y abrir espacios más auténticos a la participación ciudadana.

Otro aspecto decisivo en la creación de una arquitectura democrática que abre espacios a la participación ciudadana se ubica en el campo de las políticas públicas de educación, salud y vivienda. En efecto, tratándose de servicios fundamentales para la población, es necesario pensar que la participación de asociaciones de ciudadanos que, por un lado, representen los intereses de los mismos en el acceso y en el control de la calidad de los servicios y, por otro,

⁹ Sobre estos institutos, véase Quiñones y Olvera, 2006.

proporcionen un conocimiento técnico y una capacidad crítica en el campo específico de que se trate, pueden crear nuevos espacios públicos que en un momento dado no sólo transparenten los procesos sino asuman capacidades de decisión, de control y de evaluación. En este campo una vez más Brasil aporta el ejemplo relevante de los Consejos Gestores, ya antes mencionados.

Sin embargo, el éxito de todas estas propuestas depende de un proceso concomitante: la democratización de las propias OSC. Es difícil luchar por la democratización del Estado sin democratizar las asociaciones, grupos y OSC, que hasta la fecha reproducen, en su mayoría, los vicios del viejo régimen: el particularismo y el centralismo. Sólo de esta manera se podrán enfrentar los dilemas de la representación de los que hemos hablado en la sección teórica, y sólo así podrá adquirirse la fuerza política suficiente para contrarrestar la selectividad política del Estado y su capacidad de exclusión.

Bibliografía

- Chaves Teixeira, Ana Claudia (2002), “La actuación de las organizaciones no gubernamentales: entre el Estado y la sociedad civil”, en Dagnino, Evelina (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, FCE/UNICAMP, México.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coord.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/UV, México.
- Garcés Lloreda, María Teresa (2006), “La veeduría distrital y la Política Bogotá Transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad en el Distrito Capital”, en Isonza Vera, Ernesto, y Alberto J. Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS/UV/Miguel Ángel Porrúa, México.
- García, Sergio y otros (2003), *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, Cemefi/Indesol, México.
- Hevia de la Jara, Felipe (2006), “La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas”, *Cuadernos para la Democratización 2*, CIESAS/UV, México.
- Olvera, Alberto J. (ed.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE/UV, México.
- Panfichi, Aldo, y José Luis Dammert (2006), “Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en Perú. La Mesa de Concertación en la Lucha contra

- la Pobreza”, en Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/UV, México.
- Quiñónez, Efraín, y Alberto J. Olvera (2006), “Actores políticos y ciudadanos en un espacio de innovación institucional”, ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Institutos Municipales de Planeación, 25-27 de octubre de 2006, Ensenada, B.C., México.
- Tatagiba, Luciana (2002), “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en Dagnino, Evelina (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, FCE/UNICAMP, México.
- Contraloría General de la República-Colombia (2006), *Control social en Colombia: una mirada desde el Control Fiscal*, Bogotá, Contraloría Delegada de Participación Ciudadana-Contraloría General de la República.

Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas

*Rogelio Gómez Hermosillo Marín**

A Cecilia Loría S.
con cariño y admiración.

Introducción

EL PRESENTE DOCUMENTO FORMA PARTE de un esfuerzo colectivo por definir una agenda de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para el periodo 2006-2012. Los temas abordados en cada documento se han producido con relativa independencia unos de otros, aun cuando en la realidad están totalmente interconectados y las fronteras no son tan claras. Las diferencias, coincidencias y hasta repeticiones que surjan abonarán fructíferamente al debate para definir colectivamente esta agenda.

Este documento tiene como objetivo revisar las condiciones actuales de desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en los asuntos públicos en general y en las políticas públicas en particular, para proponer estrategias y líneas de acción a fin de dar continuidad, consolidar, ampliar y fortalecer esta participación en el próximo periodo.

Para ello, dentro del ámbito del Estado he debido limitarme al campo del gobierno federal, dejando de lado tanto al poder Legislativo como a los gobiernos estatales y municipales, y por otra parte, también he debido circunscribirme al análisis de las experiencias en el periodo de gobierno 2000-2006, para extraer las lecciones y fundamentar las propuestas hacia el futuro.¹

* Ex director general de Alianza Cívica y ex coordinador nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

¹ Esta limitación no implica menosprecio sobre la importancia de la institucionalidad pública en el poder Legislativo y en los órdenes locales de gobierno, ni desconocimiento del largo proceso vivido previamente, y de las fructíferas y aleccionadoras experiencias de las décadas anteriores. La única explicación se ubica en el reconocimiento a las limitaciones tanto de la capacidad propia del

El desarrollo de la institucionalidad pública tiene un fuerte componente jurídico y normativo. Los servidores públicos como funcionarios, y las dependencias y entidades de gobierno, se rigen por las leyes y disposiciones normativas vigentes. La voluntad política está claramente enmarcada, acotada y perfilada en esa normatividad.

El riesgo de este enfoque es generar una interpretación legalista, que circunscriba a las OSC a “cumplir” con las leyes y normas. No es esa la intención y enfoque del texto. Al contrario, se trata de conocer y valorar cuáles serían las condiciones objetivas para que las dependencias y entidades del gobierno amplíen los espacios de participación de las OSC a partir de la normatividad que las obliga. En otras palabras, se intenta ubicar los derechos reconocidos legalmente a las OSC en particular y a la participación ciudadana en general, para hacerlos valer y ejercerlos a cabalidad.

El tema de entrada es polémico porque el debate sobre la relación con el nuevo gobierno federal está abierto y no existe una posición de consenso, pero también porque en algunos liderazgos de las OSC existe la convicción de que “institucionalización mata proceso”,² aunque mi experiencia es que la institucionalización también puede consolidar, ampliar y sobre todo, democratizar estos procesos, en el sentido más republicano y sólido de la palabra.

El presente trabajo es una primera exploración en el tema, partiendo de una experiencia vivida y vista desde “cerca” y desde dentro del gobierno federal en el sexenio 2000-2006. Es un primer intento de diálogo ordenado entre la lógica de la función pública y la lógica de las OSC. El tema en sí mismo plantea un diálogo complejo: se trata de analizar cómo debe ser el gobierno para ampliar la participación de las OSC, en un documento elaborado para dialogar con y entre las OSC. A esto se añade que es un documento elaborado por un ex funcionario gubernamental con una trayectoria previa de participación activa en las OSC.

autor como del tiempo disponible para elaborar este documento. En todo caso, es probable que algunos de los señalamientos pudieran ser útiles para elaborar la agenda de cara al Legislativo o los gobiernos locales, si así lo consideran las OSC interesadas en ello.

² Frase incisiva y elocuente elaborada y argumentada en una exposición sobre una experiencia de corresponsabilidad y coinversión entre OSC, cooperación internacional y un gobierno estatal, durante una sesión reciente del Diplomado Gobernanza y participación ciudadana organizado por Equipo Pueblo, la UAM, el IFE, GESOC y el Instituto Mora.

La información y el tiempo disponible para su elaboración obligan a aclarar de entrada que las afirmaciones del texto son consideradas como hipótesis y puntos a desarrollar, más que como conclusiones definitivas.

El texto consta de los siguientes apartados: planteamiento del problema; indicadores; recuperación de experiencias; algunas lecciones de la participación de las OSC; propuesta estratégica; desarrollo de la propuesta y conclusiones.

Finalmente, quiero agradecer a Incide Social su invitación y de antemano a quienes puedan conocer y debatir el documento.

Planteamiento del problema

La institucionalidad de la función pública

Aunque resulte evidente, es importante partir de que la institucionalidad pública se establece y se desarrolla para el ejercicio de las funciones y tareas propias del gobierno. El objetivo del desarrollo institucional en el gobierno no puede ser en sí mismo el fomento a la participación ciudadana o a la sociedad civil. El propósito central de la institucionalidad pública es el ejercicio del “buen gobierno” en el sentido más amplio de la palabra.

El desarrollo de una institucionalidad pública que facilite y fomente la participación de la sociedad civil en las acciones de gobierno debe considerarse sólo como un medio en función de un propósito mayor: el desarrollo democrático de un gobierno eficaz y eficiente que genera condiciones de bienestar y seguridad crecientes para la sociedad.

Si bien es cierto que la democracia no se agota en el proceso de elección de autoridades y legisladores, es importante reconocer que en las democracias, la función pública por su propia naturaleza constituye un acto de autoridad delegada en gobernantes electos que representan a la mayoría y que deben rendir cuentas a la sociedad por sus decisiones.

La gestión pública es el conjunto de actos de gobierno (ejercicio de autoridad) y de administración (manejo de recursos públicos) emanados de un mandato que surge del proceso electoral. Este principio es importante para evitar que se diluya la responsabilidad en el ejercicio de la función pública. La ampliación de los espacios de participación democrática de la sociedad (y de las OSC en particular) no debe debilitar ese punto de partida. La corresponsabilidad

y la participación ciudadana o de la sociedad civil no supone intentar el “co-gobierno” o generar el gobierno compartido, ni mucho menos diluir la responsabilidad del gobierno en sus tareas sustantivas para garantizar la vigencia y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Si bien el mandato de la gestión pública proviene por una parte del proceso electoral, por otra, el marco legal (la Constitución en primer lugar y las leyes “que de ella emanan”), antecede temporal y jerárquicamente al programa de gobierno y establece un amplio conjunto de mandatos y reglas del juego en la arena pública. Por tanto, la gestión pública está sujeta a reglas y normas que ordenan, limitan y posibilitan su actuación.

Los actos y programas de gobierno requieren estar expresamente previstos en el marco jurídico, tanto para las atribuciones a ejercer (funciones o tareas), como para el ejercicio de recursos (humanos, financieros, materiales) para ejecutar esas atribuciones y cumplir con el plan de gobierno.

Cada área de gobierno y cada servidor público que ejerce responsabilidad administrativa, tiene como marco de acción las atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos correspondientes. Las atribuciones definen el campo de actuación, el tipo de acciones, trazan los límites y a la vez, determinan las responsabilidades que a cada dependencia y entidad competen (véase el esquema en el Cuadro 1).

Por otra parte, el marco de planeación del gobierno, basado en el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) y los programas sectoriales e institucionales correspondientes, constituye la base o cimiento que posibilita y delimita la elaboración y ejercicio del presupuesto. En México, el ejercicio de planeación es de periodicidad sexenal y el ejercicio de programación y presupuestación es anual (véase el esquema en el Cuadro 2).

Es un principio jurídico conocido que los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está expresamente ordenado, a diferencia de la ciudadanía que puede hacer todo aquello que no está expresamente prohibido. Por lo tanto, la “apertura de espacios” y la generación de los vínculos con la mayor institucionalidad posible para facilitar y ampliar la participación de las OSC, y de la ciudadanía en general en los actos y programas de gobierno, requiere estar presente en el marco jurídico vigente, tanto en el marco de planeación y presupuestación como en las atribuciones y funciones previstas en las leyes y reglamentos.

En este sentido, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) abre un amplio

CUADRO 1
Esquema básico del marco jurídico de definición y establecimiento de atribuciones en la Administración Pública Federal³

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	El poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80). Atribuciones del presidente de la República (Art. 89). La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Art. 90).
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Atribuciones de cada secretaría y de las entidades paraestatales y organismos descentralizados.
Leyes generales en materia de Educación, Salud, Desarrollo Social, Asistencia Social, Protección del Ambiente	Regulan los asuntos vinculados con cada tema en particular y establecen atribuciones, obligaciones y procedimientos para su ejercicio en las dependencias y las entidades creadas en las mismas leyes.
Leyes Orgánicas de entidades: IMSS, ISSSTE, Pemex, DIF, CNDH, IMJ, Inmujeres, CDI	Establecen el objetivo, estructura orgánica y atribuciones de las entidades y organismos descentralizados y desconcentrados.
Disposiciones en diversas leyes	Cada ley puede generar atribuciones para una dependencia o entidad en la materia objeto de la ley.
Reglamento Interior de cada secretaría	Cada secretaría emite su Reglamento Interior que establece la estructura orgánica y las atribuciones de cada Unidad Administrativa al interior de la secretaría, incluyendo sus órganos desconcentrados.
Reglas de Operación de programas de subsidios sujetos a reglas	Cada Programa que opera subsidios y transferencias cuenta con Reglas de Operación, expedidas por la dependencia responsable y autorizadas por la SHCP, establecen objetivos, población elegible, actividades o proyectos apoyados y procedimientos de asignación, ejercicio y evaluación.
Lineamientos, manuales de organización, circulares	De acuerdo con sus atribuciones, las dependencias emiten Lineamientos, manuales de organización, circulares, reglamentos internos y otras disposiciones para normar la operación de diferentes aspectos de su función.

³ Esquema elaborado por el autor para ilustrar las fuentes de definición de atribuciones y su jerarquía, como un medio de comprensión del marco de actuación de los servidores públicos y las instancias en cada dependencia y entidad.

CUADRO 2
Marco jurídico de sustento
de los actos y programas de gobierno (APF)⁴

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	El Estado establecerá un Sistema Nacional de Planeación Democrática (Art. 26 A). La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año (Art. 74, IV).
Ley de Planeación	Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados (Art. 3). Corresponde al Ejecutivo Federal la planeación nacional y coordinar la participación democrática de la sociedad en la planeación (Art. 4). Elaboración sexenal del Plan Nacional de Desarrollo y presentación al Congreso para su opinión (Art. 5). La SHCP coordina la elaboración del PND (Art. 14). Las dependencias participan en la elaboración en su ámbito de competencia, elaboran programas sectoriales de acuerdo con sus atribuciones y preparan los programas anuales operativos para su ejecución (Art. 16).
Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Fija las prioridades, metas, objetivos, estrategias de las funciones de gobierno federal.
Programas Sectoriales (de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, etcétera)	Fijan las prioridades, metas, objetivos, estrategias correspondientes al campo de atribuciones de la dependencia en congruencia con el PND.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	La SHCP coordina e integra el ejercicio de programación (metas, actividades) y presupuestación anual para ser entregado a la Cámara de Diputados.
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (vigencia anual)	Regula el ejercicio del presupuesto, de programas y acciones, con una vigencia anual y asigna los recursos por dependencia, entidad y programa.
Reglas de Operación de programas de subsidios sujetos a reglas	Las Reglas de Operación norman el tipo de actividades a subsidiar, los montos, criterios de elegibilidad y rubros de ejercicio presupuestal de los programas.
Reglamento de la Ley de Presupuesto y disposiciones normativas de ejercicio presupuestal	Establecen los procedimientos y regulaciones para el ejercicio de los recursos públicos.

⁴ Esquema elaborado por el autor para ilustrar el proceso de planeación, programación y presupuestación que posibilita el ejercicio de recursos públicos en programas y proyectos.

horizonte que posibilita esa participación. Sin embargo, esta Ley supedita la participación de las OSC al resto de la normatividad. Por esto es importante que las propuestas para consolidar, ampliar y multiplicar los espacios de participación de las OSC en políticas públicas tengan fundamento jurídico y partan de las atribuciones conferidas a cada dependencia y entidad en el marco legal, así como de las prioridades, objetivos y metas establecidos en el PND y los programas sectoriales, regionales e institucionales respectivos.

Esto implica también que la incidencia para modificar o generar políticas públicas puede tener un componente de acción legislativa para modificar atribuciones, establecer mandatos y obligaciones, así como de participación en el proceso de planeación democrática para fijar objetivos, estrategias y prioridades que se incorporen al ciclo anual de programación y presupuestación.

Finalmente, es importante recordar que en las democracias, el apego y cumplimiento de la legalidad están sujetos a revisión y escrutinio, por medio de mecanismos formales, normados por leyes y reglamentos como las auditorías que realizan los órganos de control o el órgano superior de fiscalización, y por mecanismos políticos y de opinión pública, a partir de las atribuciones de vigilancia y supervisión que ejercen tanto el Congreso, como los medios de comunicación y la ciudadanía.

La vigilancia ciudadana constituye entonces uno de los medios privilegiados para incidir en la gestión pública y establecer contrapesos y límites al ejercicio de la autoridad, así como para promover políticas y acciones a favor del bienestar, el desarrollo incluyente y la ampliación de la vida democrática.

La gestión pública y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas

La participación de las OSC en el ciclo de las políticas públicas es una aspiración ideal, generadora de iniciativas, que requieren mecanismos efectivos o interfaces —como los denomina Alberto Olvera— entre las instancias de gobierno y la ciudadanía organizada.⁵

⁵ Véase el texto base elaborado por Alberto Olvera para el proyecto “Desarrollo de agendas ciudadanas para el año 2006. Agenda de la sociedad civil”, denominado “Notas de participación ciudadana desde las OSC”.

En el ciclo de las políticas públicas, la participación de las OSC es diferenciada, tanto por las condiciones institucionales que posibilitan esta participación como por las capacidades técnicas y políticas de las OSC. Para facilitar nuestro análisis, simplificamos el ciclo de las políticas públicas en las siguientes cuatro fases:⁶

1. Generación de agenda: incorporación del “problema” en la agenda pública.
2. Definición de la política: análisis y definición de alternativas de política para abordar el tema o “problema”.
3. Ejecución: realización de la política a partir de programas y asignación de recursos.
4. Evaluación.

En términos generales, podríamos decir que la fase de generación de agenda pública ha sido explorada en diferentes momentos por redes, coaliciones y grupos de OSC en diferentes temáticas. En esta fase, más que vínculos o estructuras formales, las OSC requieren sobre todo, visibilidad pública y capacidad técnica para “traducir” los problemas y temas a que están dedicados en problemas públicos que deben ser incorporados en la agenda de gobierno.

Ciertamente, participar en instancias formales de análisis y definición de políticas es deseable y ofrece una mayor posibilidad de incidencia en esta fase y también en las posteriores. Los mecanismos de interlocución o interacción con el gobierno pueden ser por medio de instancias formales como los *consejos ciudadanos* de las dependencias, entidades o unidades administrativas si están creados. En caso contrario, los intercambios se pueden realizar mediante consultas públicas, mesas de trabajo y en general, de la presencia pública que logre la OSC para colocar el tema en la agenda. Aquí se incluye la participación en instancias informales e incluso no presenciales como el diálogo y la presión a través de los medios de comunicación.

En la siguiente fase, correspondiente al análisis y definición de alternativas de política, las OSC requieren gran capacidad técnica y de manejo de infor-

⁶ Existen diferentes esquemas para comprender el ciclo de las políticas públicas. Brewer y DeLeon establecen 6 fases: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. S.C. Paterson, R.H. Davison y R.B. Ripley, elaboran un esquema procesual con los siguientes pasos: Formación de la agenda, agenda de gobierno, formulación y legitimación de la política (programas), proposiciones de la política (fines, metas y medios de realización), puesta en práctica de la política, acciones de la política y finalmente: efectos de la política, evaluación de los efectos y decisiones sobre el futuro de la política (programas), véase Aguilar, 2000:20-22.

mación pública especializada, en la materia en cuestión. La participación, por otra parte, requiere algún mecanismo formal como los consejos o por lo menos alguna “mesa de trabajo” con cierta formalidad, dado que la toma de decisiones en esta fase tiene un alto componente de trabajo intragubernamental y tiene predominancia, en muchos casos, el debate de los diferentes puntos de vista al interior de instancias del gobierno. Se podría decir que esta fase del ciclo de las políticas públicas es la de mayor dificultad de acceso a la participación de las OSC, tanto por el carácter mismo de las definiciones al interior del gobierno, como por la complejidad técnica (sustantiva, administrativa, orgánica, presupuestal) de este tipo de definiciones.

La fase de ejecución puede estar abierta a la participación de las OSC de diversas maneras, tanto como ejecutoras o co-ejecutoras de proyectos y programas, o a partir de acciones de “monitoreo” y vigilancia directa de la ejecución de las políticas. Este es el campo más frecuente y conocido de participación de las OSC y, aunque resulta limitado desde un punto de vista integral (que busca participar en las decisiones y el diseño), se convierte en un buen punto de partida para el aprendizaje y conocimiento exhaustivo de las políticas, y también se transforma en un espacio útil para las organizaciones cuya agenda se limita a tratar de mejorar servicios públicos, proveer directamente los servicios, o proponer metodologías y estrategias propias como medidas válidas y efectivas de ejecución de políticas públicas.

La fase de evaluación también está abierta a la participación de las OSC como organismos evaluadores externos, de acuerdo con la normatividad que hay para esos casos, lo que plantea una fuerte exigencia de capacidad técnica y un currículo acreditado de investigación científica. En esta fase, también se puede ejercer la vigilancia sobre la evaluación, es decir, se pueden evaluar los enfoques e instancias de evaluación, así como las medidas adoptadas respecto de sus conclusiones y recomendaciones. Estas acciones se facilitan cuando hay participación en espacios de interacción formales como los consejos, pero también pueden darse a partir de instancias de diálogo no formalizadas.

En síntesis, la participación de las OSC en el ciclo de las políticas públicas presenta diferencias importantes en cada fase del ciclo. En México, ha tenido mayor desarrollo y viabilidad en la fase de ejecución. En segundo lugar estaría la fase de generación de agenda pública en la cual hay éxitos notables. La participación en la fase de evaluación es incipiente y está más bien reservada a los centros académicos y de investigación, aunque la vigilancia sobre la

evaluación abre nuevas posibilidades. Y finalmente, el momento más difícil y cerrado para la participación de las OSC es la fase de análisis y definición de alternativas. Lo cual es comprensible y aunque podría considerarse un ideal que las OSC también pudieran participar en esa fase, es importante recordar que el gobierno, en última instancia, tiene la autoridad y la responsabilidad de tomar las decisiones.

Las OSC como actores de interés público. Fortalezas, retos y limitaciones

Las OSC han recorrido un largo camino desde su surgimiento en la década de 1970 como actores en la arena pública.⁷ Superando la automarginación y los obstáculos de un Estado con una fuerte tradición corporativa que invadía los espacios de la sociedad, es a partir de mediados de la década de 1980, cuando organizaciones feministas, ambientalistas, de derechos humanos y de promoción de elecciones limpias fueron ocupando espacios en el debate público, generando temas de agenda y participando como interlocutores del gobierno y los partidos políticos, hasta lograr la aprobación de leyes, el surgimiento de instancias gubernamentales con carácter de Estado o incluso “ciudadanizadas” (entre las primeras la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre las segundas el Instituto Federal Electoral), y modificando e influyendo en decisiones de política pública.

Como parte de esa presencia y esos triunfos, también se fueron generando diferentes formas de vinculación entre las OSC y el gobierno, especialmente a partir de instancias abiertas *ex profeso* para la participación social como los consejos u órganos consultivos.

Un balance de las OSC en la etapa 2000-2006 supera con mucho el objeto de este trabajo, por lo que a manera de hipótesis, podemos aventurar que la aprobación de la LFFAOSC a fines de 2003, y la política impulsada por la Sedesol a partir del Indesol entre enero de 2001 y diciembre de 2005, constituyen una nueva etapa en la relación gobierno-OSC, basada en su reconocimiento público, el respeto a su autonomía y el fomento a sus actividades con estímulos y recursos públicos. Esta etapa abre nuevas posibilidades y plantea nuevos

⁷ Para un recorrido histórico de la génesis y desarrollo de la participación pública de las OSC, véase Reygadas (1998).

retos a las OSC como actores públicos y sobre todo, plantea la pregunta central de este texto, sobre la institucionalidad pública que fomente y facilite la participación de las OSC en las políticas públicas.

De entrada se debe reconocer que esta nueva etapa de relación entre el gobierno y las OSC, surge de procesos previos de acumulación de experiencias y de iniciativas. Tanto el Programa de Coinversión Social del Indesol como el proyecto de la Ley de Fomento surgen antes de 2000. Sin embargo, es hasta el gobierno de la alternancia que se logra vencer la resistencia de los sectores del Ejecutivo que se opusieron previamente a esta Ley y se logra conformar la coalición legislativa en ambas Cámaras para aprobarla por unanimidad. En ese sentido, la Ley de Fomento forma parte de los logros y cambios producto de la transición y la alternancia.

Por otra parte, también se debe explicitar que la nueva etapa no está exenta de contradicciones y que el reconocimiento público, el respeto a su autonomía y el fomento de sus actividades con estímulos y recursos públicos, no son una política generalizada del gobierno hacia las OSC, sino que presentan variantes importantes en las diferentes dependencias y entidades, así como al interior de ellas. Lo importante es que la aprobación de la LFFAOSC, la constitución de la Comisión de Fomento prevista en la Ley, y la política proactiva impulsada desde la Sedesol (con el Indesol a la cabeza), generan un nuevo escenario, una nueva realidad que puede avanzar y multiplicarse aunque también puede estancarse y retroceder.

Las OSC por su parte, requieren superar limitaciones previas y otras provenientes de la nueva etapa. Su constitución como actores públicos, sujetos de fomento por parte del gobierno federal, les exige afirmar su identidad como organizaciones públicas y al mismo tiempo no gubernamentales; como organizaciones movilizadoras y administradoras de recursos y al mismo tiempo no lucrativas; como organizaciones involucradas en el debate público y en las políticas públicas y al mismo tiempo no partidistas; como organizaciones autónomas y al mismo tiempo corresponsables; como organizaciones sujetos de una política de fomento con derechos reconocidos en la ley y al mismo tiempo sujetas a la legalidad republicana y democrática en su conjunto.

De ahí que la nueva etapa por comenzar requiere, por una parte, la profesionalización y la capacidad técnica de las OSC para establecer interlocución seria y responsable con las instancias de gobierno, en el campo de la incidencia en políticas públicas. Y por otra parte, para evitar el estancamiento y el retroceso,

las OSC requieren al mismo tiempo renovar su presencia pública y visibilidad, su capacidad de acción política (en el sentido amplio del concepto): acreditar nuevamente su capacidad y representatividad, ejercer su legitimidad y valía, y definir una agenda de prioridades para hacer avanzar lo ya logrado y evitar retrocesos en la incipiente institucionalidad alcanzada, para la incidencia en las políticas, para el acceso a recursos y para el reconocimiento al sector (a las OSC como actores públicos, sujetas de fomento).

Indicadores

El desarrollo de la institucionalidad pública se puede analizar por medio de una serie de categorías que permita definir las formas de participación, y así diferenciar mecanismos formales e informales, como marco de referencia, de acuerdo con el siguiente Cuadro.

CUADRO 3
Fundamento institucional de las relaciones formales e informales para la participación de las OSC en los asuntos y políticas públicas

CATEGORÍAS	FORMAS DE PARTICIPACIÓN	MEDIOS O INSTANCIAS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
Iniciativa legislativa ciudadana	No hay vía formal. La vía informal es el cabildeo con los grupos parlamentarios.	No hay.
Participación en la planeación democrática	Prevista en la Ley de Planeación (Art. 20). Prevista para las OSC en la LFFAOSC (Art. 6, fr. II).	No previstos. Altamente discretionales para el gobierno. Generalmente es una participación “decorativa” en foros de consulta.
Participación en la programación y presupuestación	Se pueden emitir recomendaciones desde instancias consultivas de participación. La vía informal es el cabildeo con las instancias del ejecutivo responsables y con los grupos parlamentarios. También es importante la presión a través de los medios de comunicación.	Consejos ciudadanos. Consultas públicas. Espacios de interlocución <i>ad hoc</i> .

CUADRO 3
(continúa)

CATEGORÍAS	FORMAS DE PARTICIPACIÓN	MEDIOS O INSTANCIAS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
Participación en la planeación, ejecución y evaluación de programas y proyectos gubernamentales	La concertación de acciones gubernamentales con grupos sociales está prevista en la Ley de Planeación (Arts. 28, 37-40). La participación de las OSC en la planeación, ejecución y evaluación de programas está prevista en la LFFAOSC (Art. 6, fr. VIII y XI).	La concertación se realiza a partir de convenios o contratos de derecho público (Art. 39 Ley de Planeación). Las dependencias y entidades pueden concertar y coordinar con OSC sus actividades (Art. 13, IV de la LFFAOSC).
Acceso a recursos y estímulos públicos para el desarrollo de sus actividades	Las OSC pueden acceder a recursos públicos para el desarrollo de las actividades previstas en el Art. 5 de la LFFAOSC, siempre y cuando estén previstos en otras disposiciones legales o administrativas (Art. 6, fr. V).	Las dependencias y entidades pueden entregar a las OSC apoyos y estímulos públicos previstos en otras disposiciones legales y administrativas (LFFAOSC Art. 13, I). El otorgamiento de subsidios y donativos está regulado por la Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) (Arts. 74-81), y por el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente. Cada programa que otorga subsidios debe emitir Reglas de Operación detalladas (Art. 77 LFPyRH). Las Reglas de Operación establecen objetivos, actividades, montos y sujetos elegibles de recibir subsidios. Los donativos sólo pueden ser entregados a asociaciones no lucrativas y deben estar previstos explícitamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 80 LFPyRH).
Participación en instancias formales de definición, análisis, priorización y evaluación de políticas	Las OSC pueden integrarse a los órganos de consulta y participación previstos en las leyes y normatividad de la APF de acuerdo con la LFFAOSC (Art. 6, fr. II). Cada Ley sustantiva puede generar este tipo de órganos y normar su integración.	Las dependencias pueden promover la participación de las OSC en los órganos de consulta sobre políticas públicas (LFFAOSC, Art. 13, fr. II).

CUADRO 3
(continúa)

CATEGORÍAS	FORMAS DE PARTICIPACIÓN	MEDIOS O INSTANCIAS FORMALES DE PARTICIPACIÓN
(continúa) Participación en instancias formales de definición, análisis, priorización y evaluación de políticas	Por ejemplo: la Ley General de Educación establece la integración de Consejos de Participación Social a nivel escuela, municipio, estado y nacional (Arts. 68-72). La Ley General de Desarrollo Social establece la integración del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social (Arts. 55-60).	Las Leyes en general no prevén mecanismos de integración de las OSC a estas instancias y órganos de participación, por lo cual quedan sujetos a la discrecionalidad de las autoridades correspondientes.
Acceso a la Información Pública Gubernamental	Acceso a toda la información pública gubernamental (excepto la confidencial y la reservada) previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Acceso permanente a información pública por Internet (Art. 7). Acceso mediante solicitudes directas en escrito libre o a partir del Sistema de Solicitudes de Información (Sisi). Presentación de recurso de revisión de respuesta al IFAI.
Contraloría social, monitoreo y evaluación	Las OSC pueden participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan las dependencias y entidades, de acuerdo con las disposiciones legales y administrativas vigentes (LFFAOSC, Art. 6, IV). La Ley General de Desarrollo Social define a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios de los programas sociales para vigilar el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos públicos y le establece funciones (Arts. 69-71). La LFPyRH exige la evaluación externa de los programas de subsidio para que sean realizadas por organizaciones académicas y de investigación y por organismos especializados, nacionales o internacionales, que cuenten con reconocimiento y experiencia en los temas de los programas (Art. 78).	No hay mecanismos formales establecidos para participar en contraloría social. Para participar en evaluación externa de programas sociales sujetos a Reglas de Operación, se requiere cumplir con requisitos de capacidad académica en la materia, así como ganar los concursos o licitaciones.

Recuperación de experiencias

La sistematización del conjunto de experiencias realizadas en la interacción de las OSC con el gobierno rebasa el objeto y posibilidades de este trabajo, lo mismo que el análisis de diferentes mecanismos institucionales y de interacciones no formalizadas valiosas y sugerentes para ser retomadas para el fortalecimiento del desarrollo institucional. Sin embargo, por su carácter ejemplar –positivo o negativo, como se verá más adelante– conviene recuperar, así sea de manera breve y esquemática, algunas experiencias relevantes, que pueden ofrecer elementos de aprendizaje y de fundamento para una propuesta para la próxima etapa.

Iniciativa legislativa ciudadana: la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

El proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social surge en octubre de 1995 como propuesta del acuerdo de un grupo plural de OSC pertenecientes a tres coaliciones –Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, el Centro Mexicano para la Filantropía– y una organización –la Fundación Miguel Alemán–, convocadas y apoyadas por la cátedra del Tercer Sector de la Universidad Iberoamericana.⁸ El proyecto definitivo, con el nombre de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), se aprueba en el Congreso ocho años después por unanimidad y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004.

Dado que no existe la figura de iniciativa legislativa ciudadana, el largo proceso de esos ocho años por convencer a los legisladores de asumir en la agenda el reconocimiento jurídico a las actividades de las OSC, y de acordar el contenido hasta llegar al texto definitivo, enfrentó un sinnúmero de obstáculos y la necesidad de interactuar con muchos interlocutores tanto en el poder Ejecutivo como en el Legislativo.

La aprobación de la LFFAROSC se logró por una conjunción de factores que vale la pena rescatar. En primer lugar, la constancia, persistencia, y talento político y profesional de las personas que representaron a las redes promotoras

⁸ Reygadas (1998:202-225).

originales durante esos años. El segundo factor es la permanencia y ampliación del consenso inicial logrado por las coaliciones originales hacia muchos otros grupos, incluso después de importantes cambios y debilitamientos al interior de algunas de ellas (como en Convergencia y en la Fundación Miguel Alemán). También resulta determinante la creación de una nueva correlación de fuerzas al interior del Ejecutivo, que permitió contener los cuestionamientos desde la Secretaría de Hacienda y desde Gobernación. Y finalmente, un factor clave fue la presencia de actores pro-reformas en el Ejecutivo federal (la Sedesol a partir del Indesol) impulsando el acuerdo en todos los frentes y por todas las vías. Por supuesto, el factor definitivo fue alcanzar el consenso legislativo con todas las fracciones para lograr la aprobación del proyecto por unanimidad.

Entre las acciones más importantes en este proceso se encuentran, por parte del Legislativo, las consultas, foros y reuniones de trabajo realizados tanto por las comisiones de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados como por las comisiones de Relaciones Internacionales y de Organismos Internacionales de la Cámara de Senadores que auspiciaron en cada ocasión la iniciativa. En la aprobación final hubo también participación de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

Por parte del Ejecutivo, las instancias de interlocución fueron variando en forma, compromiso y apertura, entre tres actores primordiales: Gobernación, Hacienda y Desarrollo Social durante las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

La política del Indesol en la administración del presidente Fox de reconocimiento e interacción permanente con una amplia franja de OSC constituyó un activo importante para enfrentar las discusiones al interior del Ejecutivo, tanto con la Secretaría de Gobernación (Segob) como con la Secretaría de Hacienda.

Más allá de la anécdota y el perfil político y psicológico de las personalidades involucradas durante las diferentes fases del proceso, que a la postre resultan definitivas, es importante ubicar en qué consiste el origen de la disputa desde la perspectiva institucional. El debate sobre la rectoría por parte de la Segob de todos los aspectos relacionados con las OSC radica en su atribución legal de “conducir en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo, con las organizaciones sociales y demás instituciones sociales”.⁹ Por

⁹ El artículo 27, fracción XVI de la Ley Orgánica de la APF, establece como función de la Segob: “Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del poder Ejecutivo con

su parte, la SHCP mantuvo la autoridad sobre los estímulos y en particular, sobre la exención fiscal y el derecho de las OSC a recibir donativos deducibles de impuestos por los particulares, sujeto a su propia normatividad, dado que ese es su campo de atribuciones.

*Participación en el proceso de planeación democrática:
la mesa de diálogo entre las OSC y el equipo de transición*

El proceso de incidencia más importante de las OSC en la elaboración del PND 2000-2006 se dio en la etapa previa a su elaboración, durante “transición”, a partir de las Mesas de Diálogo entre las OSC y el equipo de transición. La participación posterior de muchas OSC en los foros de consulta del PND y en la etapa de gobierno fue resultado de las relaciones y acuerdos logrados en esa primera etapa, y de la configuración del gobierno que incluyó la incorporación de líderes de las organizaciones en diferentes áreas.

En ese proceso de incidencia e interlocución, se logró una articulación importante y muy plural de organizaciones y redes organizadas en 20 mesas de trabajo que abordaron los diferentes aspectos relacionados con su fortalecimiento y las distintas problemáticas y temas referidos al desarrollo económico y social en que participan.¹⁰

Aunque muchas de las propuestas más específicas y detalladas de cada grupo y cada mesa no fueron incorporadas a la agenda de gobierno, el balance final fue positivo, ya que se lograron muchos avances, especialmente en el campo del fortalecimiento de las OSC. Aquí pueden incluirse la cristalización de un nuevo marco jurídico (la LFFARSOC), mejorar y transparentar la

los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales”.

¹⁰ Las mesas y sus propuestas temáticas se organizaron en los siguientes temas y sectores para el fortalecimiento de las OSC: 1) hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; 2) movilización de recursos y fundaciones comunitarias; 3) Creación de una oficina Presidencial de enlace con la sociedad civil; 4) capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; y 5) educación cívica y participación social. Para la participación en políticas públicas las mesas fueron: 6) niñas, niños y adolescentes; 7) jóvenes; 8) adultos mayores; 9) mujeres; 10) escuelas con horario prolongado; 11) personas con discapacidad; 12) VIH/sida; 13) medio ambiente; 14) indígenas; 15) asuntos migratorios; 16) diversidad sexual; 17) Derechos Humanos; 18) población afectada por desastres; 19) adicciones; y 20) empleo, empresas sociales, microempresas y proyectos productivos (Cemefi, 2000).

movilización de recursos (las nuevas Reglas de Operación y procedimientos del Programa de Coinversión), crear la Oficina Presidencial de enlace con la sociedad civil (aunque ésta después desapareció como muchas de las oficinas presidenciales creadas al inicio del sexenio), y también el impulso de importantes procesos de profesionalización de OSC, por medio del Diplomado de Profesionalización promovido por el Indesol entre 2003 y 2006.

En torno a las mesas temáticas y sectoriales, los resultados son muy desiguales. Cada “mesa” tuvo sus propios avances de acuerdo con la madurez de sus propuestas, su viabilidad y la constancia para mantener el diálogo posterior con las dependencias y entidades del gobierno responsables de la problemática, así como dependiendo de la voluntad política y apertura de las autoridades responsables.

El dispositivo institucional de esta experiencia presenta un alto grado de informalidad dado que la propia figura de la “etapa” de transición y del “equipo de transición” no están contemplados en ninguna Ley o estructura de gobierno. Sin embargo, la relación directa con responsables del “área social” y del “área política” del equipo de transición, permitió darle altura y consistencia al esfuerzo. De hecho, una de las propuestas, la “Oficina Presidencial de enlace con la sociedad civil”, fue el espacio ocupado por Rodolfo Elizondo al inicio de la administración y el espacio para dar continuidad –junto con la Sedesol– a estas propuestas.

Por otro lado, la incorporación de líderes de las OSC participantes de este proceso al interior del gobierno constituye un punto de debate abierto todavía al interior de las OSC, el balance está pendiente y se requiere más tiempo que posibilite la valoración de los resultados, de los avances institucionales y de los retos abiertos, así como un análisis comparativo entre el sexenio 2000-2006, los anteriores, y el sexenio 2006-2012, respecto a la política pública de reconocimiento y fomento a las OSC, y el papel desempeñado por quienes se incorporaron al gobierno en este campo.

*Participación en el proceso anual de programación y presupuestación:
el caso del Acuerdo Nacional para el Campo*

La participación de las OSC en el proceso de programación y presupuestación es incipiente. Uno de los esfuerzos más importantes, tanto para avanzar como

para defender los avances, corresponde a las OSC dedicadas a la prevención y atención de los enfermos de VIH/sida y a los derechos de salud reproductiva de las mujeres, que dieron importantes batallas para evitar recortes y ampliar presupuestos destinados a estas causas.

El otro ejemplo que vale la pena considerar, por su contundencia y significados respecto a las formas y posibilidades de la participación de organizaciones sociales en el proceso de programación y presupuestación, no proviene del sector de las OSC en sentido estricto (organizaciones no lucrativas de servicio a terceros), sino de las organizaciones sociales campesinas, en su mayoría heredadas de la tradición de organización corporativa de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, vinculados originalmente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y posteriormente a otros partidos.

Las organizaciones campesinas, pese a su pluralidad e incluso sus divisiones y diferencias, tienen un espacio de coordinación y acuerdo político reconocido por la mayoría de ellas: el Consejo Agrario Permanente (CAP). En el CAP el peso central está en la Confederación Nacional Campesina (CNC), por su tamaño, cobertura y peso político, sin embargo, un importante grupo de organizaciones vinculadas tanto con el PRI como con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) participan activamente a su interior.

La principal fortaleza del CAP y de las organizaciones campesinas en general para participar en el proceso de programación y presupuestación es contar con una fracción parlamentaria propia –interpartidista– al interior de la Cámara de Diputados, por lo que primero lograron la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) publicada el 7 de diciembre de 2001.

La LDRS establece un conjunto de disposiciones programáticas y presupuestales que se han convertido en uno de los factores más importantes de definición en cada etapa de revisión y aprobación presupuestal. La Ley establece por una parte, el Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable que permite concentrar y focalizar el presupuesto destinado al “campo” y por otra parte, establece obligaciones de asignación presupuestal al PEC.

En 2003, las movilizaciones de diferentes tendencias, algunas asociadas con el movimiento “El campo no aguanta más” y otras más vinculadas al CAP, llevaron al gobierno a la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, que constituye el intento más avanzado y más exitoso de influir en la dinámica de programación y presupuestación, incluso generando programas no existentes

previamente e incrementando significativamente los recursos en programas del interés de las organizaciones campesinas corporativas, como el Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (Prosap) que cada año canaliza recursos de manera directa para mantener la operación de la CNC y otras organizaciones similares.

El diseño institucional de todos estos apoyos presenta serios problemas de discrecionalidad y sesgo político hacia las organizaciones como ejecutoras, las cuales además cuentan con representación propia al interior de la Cámara de Diputados, lo que les permite desempeñar un papel central en las negociaciones del presupuesto y de su posterior ejecución y revisión.

Desde 2004, la “fracción campesina” en la Cámara de Diputados, de composición pluripartidista, pero encabezada claramente por la CNC, constituye uno de los factores más importante de negociación y el monto del incremento a los recursos para el PEC es uno de los principales renglones de reasignación en la revisión anual realizada en la Cámara a fines de año.

Participación en la planeación, ejecución y evaluación de programas y proyectos

Durante el periodo 2001-2006 se realizaron varias experiencias de OSC participando de diferentes maneras en programas y proyectos gubernamentales, además del Programa de Coinversión que por su propia naturaleza y objetivos, preferimos definirlo como un mecanismo institucional de “acceso de las OSC a recursos públicos”.

Desde el punto de vista del diseño institucional valdría la pena retomar las diferentes formas de participación de los grupos vinculados con la economía social y los proyectos productivos ante tres instancias, dos de la Secretaría de Economía (SE) y uno de Sedesol. Entre los primeros, el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (Fonaes), que como su nombre lo indica surge durante el gobierno del presidente Salinas, como parte del Pronasol y es el organismo más antiguo en este rubro, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), creado por el gobierno del presidente Fox, para impulsar las microempresas a partir del microcrédito, y el Programa Opciones Productivas, adscrito a Sedesol, especialmente en la vertiente de Agencias de Desarrollo Local (ADL) y apoyo a proyectos integradores, que son dos vertientes novedosas y complementarias, con amplia participación de

OSC vinculadas con la economía social y popular. En el nivel de la participación en la ejecución, estos programas funcionan en torno a un «modelo» institucional que permite el acceso a fondos mediante la presentación de proyectos. De los tres, el Fonaes presenta mayor discrecionalidad, mientras que tanto Pronafim como Opciones Productivas de Sedesol funcionan mediante convocatorias de fondos concursables con procedimientos claros. Cabe señalar que las instancias de la SE cuentan con Consejos o instancias de participación social de manera directa, el Programa de Opciones Productivas de Sedesol no tiene previsto ningún mecanismo similar.¹¹

Una segunda experiencia que también resulta importante retomar es la participación de las OSC en el diseño, ejecución y evaluación del Diplomado de Profesionalización de las OSC promovido por el Indesol dado que se trata de un diseño participativo, de corresponsabilidad para la aplicación de una política de fortalecimiento del propio sector. A reserva de profundizar más en las debilidades y retos presentes, el Diplomado de Profesionalización constituye uno de los experimentos más avanzados de involucramiento y corresponsabilidad entre el gobierno y las OSC en todas las etapas: el diseño general, los diseños temáticos específicos, el modelo organizacional, la dictaminación transparente y participativa para la asignación de responsabilidades, la ejecución con diferentes figuras de responsabilidad (responsables de sede, responsables de temas) y su evaluación. En este último campo hubiera sido deseable diseñar como complemento a las diferentes formas de evaluación aplicadas, el diseño y realización de una evaluación de impacto, para dar mayor solidez al proyecto hacia el futuro.¹²

Sin embargo, es evidente que existe un campo muy amplio de experiencias que deben ser conocidas, valoradas y fortalecidas. Tan sólo en el sector educación hay múltiples acciones de fundaciones empresariales como Únete, de OSC especialistas en métodos de enseñanza como INOVEC o de organizaciones operando en campo como el trabajo de SERAJ en alianza con Intel en los Centros Comunitarios Digitales en alianza con Intel. En los programas Hábitat, y Microrregiones, en el INEA, en relación con CONAPRED, en la Secretaría

¹¹ En el ámbito de la planeación, resulta sugerente conocer con más detalle la experiencia del Pronafim dado que en principio aparece como una experiencia donde la participación de las organizaciones, en este caso las principales organizaciones microfinancieras, influyeron decisivamente en el diseño del programa, para evitar que se convirtiera en un mecanismo gubernamental de microcrédito y más bien canalizara sus recursos a fortalecer el sector de microempresas a partir de diferentes mecanismos de crédito, garantías y subsidios al crecimiento de sucursales y cobertura.

¹² Cristina Girardo.

de Salud, en CONADIC, en fin, en cada espacio y en cada tema se pueden encontrar formas de interacción y colaboración fructífera —y también conflictiva— de OSC con entidades y dependencias de gobierno, que requieren ser fortalecidas y que deben multiplicarse.

*Acceso a recursos públicos: el Programa de Coinversión
y otros fondos accesibles a las OSC*

El Programa de Coinversión Social (PCS) a cargo del Indesol constituye la experiencia más desarrollada de canalización de recursos públicos del gobierno a las actividades de las OSC.¹³ Sin embargo, no es la única fuente e incluso podría no ser la más cuantiosa en recursos.

El PCS surge en 1992 como medio de acercamiento de la naciente Sedesol, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, siendo secretario, Luis Donaldo Colosio y la responsable de vinculación social con las ONG, María Angélica Luna Parra. En principio, se trataba de organizaciones y grupos de personas con discapacidad, pero con el tiempo se abrió a otros campos y organizaciones.

Para el 2000, el Programa se encuentra a cargo del Indesol, con un presupuesto de 71 millones de pesos, que se canalizan mediante dos modalidades muy distintas: Promoción General, que funciona como concurso a partir de una convocatoria pública, y Promoción Especial, que funciona como un fondo centralizado, de asignación discrecional y con acceso a recursos superiores a los destinados al concurso general.

El PCS a partir de 2001 realizó un conjunto de transformaciones de fondo para dar mayor transparencia en la asignación de recursos, para lograr más efectividad en el impulso a políticas y acciones prioritarias de la política social, y para dar mayor certeza, facilitar y sistematizar la presentación de los proyectos y los informes de las OSC. Durante el periodo 2001-2006, el PCS canalizó más

¹³ El Programa de Coinversión Social es el mecanismo previsto en el Programa Nacional de Desarrollo Social, emanado del PND, para canalizar recursos a iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. Véase el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo, en especial los apartados II.6 y III.9. El Indesol es la instancia de la Sedesol responsable de la atención, canalización de recursos, capacitación, orientación y promoción de la participación en políticas públicas de las OSC.

de 1 150 millones de pesos a casi 7 mil proyectos, en su gran mayoría realizados por OSC (aunque también por instituciones académicas y gobiernos municipales, pero en menor medida).

Las primeras medidas para generar una nueva política de relación del gobierno con las OSC fueron la obligación de canalizar todos los recursos del PCS a partir de convocatorias, eliminando la modalidad de Promoción Especial vigente en 2000, y la regulación de la composición y funcionamiento de las comisiones dictaminadoras para garantizar que la asignación de recursos se hiciera con criterios técnicos, evitando así que ciertas organizaciones actuaran como “juez y parte” o constituyeran cotos de poder a partir de los “consejos de ONG”.

El diseño institucional logrado por el Indesol para la operación del PCS representa el esfuerzo más avanzado en materia de respeto a la autonomía de las OSC, de corresponsabilidad, de definición conjunta de objetivos y prioridades e incluso de convocación del gobierno a las OSC en función de sus prioridades y políticas definidas abiertamente (el proyecto Matlapa, las convocatorias de blindaje electoral, de género, y de incidencia en políticas públicas, son ejemplos claros de este tipo de concertación de prioridades).

Asimismo el PCS en consonancia con la LFFAOSC estableció una visión y concepto amplio de actividades a apoyar e incursionó en líneas de acción de vanguardia a partir de las convocatorias de género, incidencia pública, derechos humanos y blindaje electoral.

Lamentablemente los recursos del PCS resultaron limitados y la experiencia de desarrollo institucional para una relación basada en la transparencia, la corresponsabilidad y el respeto a la autonomía de las OSC por parte del gobierno no avanzó suficientemente hacia otras áreas del gobierno, con manejo de recursos hacia OSC.

No tuvimos acceso a información más completa y agrupada sobre la canalización de recursos públicos desde la APF a las OSC durante el sexenio 2000-2006, sin embargo una primera mirada al Informe de las dependencias y entidades de la APF sobre sus actividades de fomento en 2005,¹⁴ ofrece un primer panorama para ubicar el significado del PCS en el conjunto de la política de fomento prevista en la LFFAOSC.

¹⁴ Los documentos corresponden a la Comisión de Fomento (2005) “Informe Anual de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General” se encuentran en la página www.corresponsabilidad.gob.mx.

CUADRO 4
Recursos económicos entregados a OSC con CLUNI en 2005¹⁵

DEPENDENCIA O ENTIDAD	PROGRAMA O ACTIVIDAD	NÚMERO DE ORGANIZACIONES (CON CLUNI)	MONTO (MDP)	% RESPECTO AL TOTAL
ISSSTE	Donativo a Asociación de Voluntariado	1	7.5	0.6
SAGARPA	PROSAP	52	84	6.8
	PAASFIR	3	4.4	0.4
Economía	FOMUR	6	1.7	0.1
SEP	Conade	37	192	15.6
	Conaculta	84	37	3.0
	Imcine	1	5	0.4
	IMJ	70	3.7	0.3
	INBA	24	17	1.4
	INEA	29	500	40.6
	Sector central	20	30	2.4
SHCP	Conadepi	185	18	1.5
	DG de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial	1	5	0.4
	Inmujeres	49	9	0.7
Salud	Patronato Beneficiencia	90	16.3	1.3
	DG de Equidad	20	27	2.2
	DIF	5	3	0.2
SSP	Innominado	3	4.4	0.4
	Programa Nacional de Seguridad Pública	1	14.6	1.2
SRA	Programa de Fomento y Organización Agraria	29	40.6	3.3
Semarnat	Programa de ordenación y Fomento de la Autogestión Silvícola	6	6	0.5
	Capacitación	16	1.2	0.1
Sedesol	Opciones Productivas	63	89	7.2
	PCS	351	107	8.7
	Microregiones	3	4.5	0.4
Varias	Varios		5.1	0.4
	TOTAL		1,233	100.0

¹⁵ Elaborado por el autor, con base en la información del Reporte citado anteriormente.

Esta primera mirada nos muestra graves problemas de desarrollo institucional en la APF en relación con la canalización de recursos públicos a las OSC.¹⁶ El cuadro muestra que se están canalizando recursos a organizaciones con CLUNI para la operación de programas institucionales, como es el caso del INEA (\$500 millones) y de la Secretaría de Seguridad Pública que reporta canalizar \$14.4 millones a una OSC (una CLUNI) y otros \$4.6 millones a otras tres. Es decir, sin entrar a considerar cuáles serían las bases administrativas y normativas que sustenten esta forma de ejercicio de recursos hacia figuras asociativas civiles, para efectos de este análisis no podemos considerarlas y sumarlas como parte de los recursos públicos canalizados a las OSC.

También es necesario excluir de este inventario la canalización de recursos a organizaciones predefinidas, generadas en función de los objetivos de entidad o programa, como lo hace el Conade, que ejerce recursos etiquetados a organizaciones deportivas específicas, previamente definidas, y que han funcionado por décadas como asociaciones civiles, aunque en realidad se trata de una forma de canalizar el apoyo gubernamental a las federaciones deportivas creadas *ex profeso*.

Algo similar sería el caso del Imcine (\$5 millones), en el donativo del ISSSTE a una asociación denominada “Asociación Nacional de Servicio Voluntario, AC”, que seguramente es su propio voluntariado (\$7.5 millones). En el único donativo realizado por la Dirección General de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial (\$5 millones), en los pequeños donativos y apoyos de varias dependencias que agrupamos por tratarse de montos muy pequeños (\$5.1 millones), aunque valdría la pena solicitar y revisar la información específica para establecer una conclusión segura en cada caso.

Esto nos permitiría ajustar el cuadro, dejando fuera estos recursos y colocando en duda en espera de conseguir mayor información sobre los casos del INBA, FOMUR (Economía), el DIF, PAASFIR (Sagarpa), el POFAS

¹⁶ Vale la pena aclarar que la información base es incompleta, dado que en el caso de la Sedesol por lo menos, es evidente que los recursos canalizados a las OSC son mayores. Sólo el Programa de Coinversión canalizó \$210 millones en 2005, de los cuales por lo menos, 80% corresponde a OSC, pero sabemos que tanto el Programa de Microrregiones como Hábitat (que ni siquiera aparece), también canalizaron recursos a la OSC. La explicación parece ser que se trata de un informe generado con información del ejercicio directo de oficinas centrales (tanto de Indesol como en los programas de Sedesol) por lo que los recursos asignados y aplicados por las delegaciones de Sedesol no estarían incluidos. También podemos suponer que en el caso de otras dependencias la información puede estar incompleta.

(Semarnat) y el Programa de Fomento y Organización Agraria (SRA), que por los datos disponibles podrían estar en el mismo caso anterior.

CUADRO 5
Fondos accesibles a las OSC 2005 (preliminar)¹⁷

DEPENDENCIA O ENTIDAD	PROGRAMA O ACTIVIDAD	CLUNIS	MONTO (MDP)	%
Sagarpa	PROSAP	52	84	14.6
SEP	Conaculta	84	37	6.4
	IMJ	70	3.7	0.6
	Sector Central	20	30	5.2
SHCP	Conadepi	185	18	3.1
	Inmujeres	49	9	1.6
Salud	Patronato Beneficiencia	90	16.3	2.8
	DG de Equidad	20	27	4.7
Sedesol	Opciones Productivas	63	89	15.5
	PCS	351	210	36.6
	Otros programas	3	50	8.7
	TOTAL		581.5	100.0

FUENTE: elaboración del autor con información de la Comisión de Fomento (2005).

El desarrollo institucional necesario para dar mayor transparencia y certeza, así como para dar efectividad e impacto a la canalización de recursos públicos a las OSC por parte de las dependencias y entidades que lo realizan, requiere por lo menos de las siguientes medidas:

- Difusión de los requisitos de acceso a los recursos (convocatoria o similar).
- Dictaminación técnica imparcial, preferentemente con participación de pares y expertos externos al gobierno.
- Apertura a diferentes enfoques, líneas de acción, modelos y estrategias de intervención, que incluya el respeto por la pluralidad ideológica y política presente en el conjunto de las OSC.
- Definición precisa y equilibrada de montos.

¹⁷ *Idem.* Ajustada con base en la argumentación del texto. Se corrigió el monto de recursos del PCS, pero se dejó el dato de CLUNI, aunque seguramente es mucho mayor. Además se hizo una estimación de fondos canalizados a OSC por otros programas de la Sedesol como el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) y Hábitat.

- Reducción de los espacios de discrecionalidad de autoridades y servidores públicos.
- Mecanismos claros de revisión, auditoría y evaluación de resultados de los proyectos de las OSC.

Participación en instancias formales de definición, análisis, programación y evaluación de políticas

El gobierno federal firmó en diciembre de 2000 un convenio con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para promover mecanismos de promoción y defensa de derechos humanos (DH), combatir violaciones a DH y establecer un diagnóstico como base del Programa Nacional de Derechos Humanos. El Convenio contempla diversas formas de participación de las OSC, incluida la elaboración del diagnóstico por parte de expertos provenientes de las OSC, y la creación de un Comité de Enlace de la Sociedad Civil.

Los objetivos y la agenda del Convenio revisten particular importancia porque se trata de contar con el acompañamiento activo del ACNUDH a partir de una oficina sede en México, así como mediante la aplicación de los instrumentos y mecanismos internacionales de protección y vigilancia de DH en diferentes temas y campos, lo cual ha generado un conjunto importante de reportes elaborados por relatores especiales, que además cuentan con una política activa de interlocución con OSC.

El cambio en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la posterior desaparición de la Subsecretaría de Derechos Humanos implicaron un retroceso en la materia, sin embargo, el Convenio, la elaboración del Diagnóstico, el grupo de expertos y el Comité de Enlace han mantenido la interlocución y el espacio para promover la agenda emanada del diagnóstico, pese a las limitaciones del Programa Nacional de Derechos Humanos. La Unidad de Atención a Organizaciones Sociales de la SRE promueve y facilita la participación de las OSC en los diferentes campos, lo cual incluye el Acuerdo con la Unión Europea y la participación de cinco organizaciones en la Comisión Intersecretarial para los Derechos Humanos.

Otro caso significativo es el Consejo Técnico Consultivo del Registro de OSC previsto en la LFFAOSC, dado que además de hacer recomendaciones a

la operación del Registro, tiene la función de concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento.

El Consejo se integra por un servidor público que lo preside, nueve representantes de las OSC con sus respectivos suplentes, cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, dos representantes del Legislativo y un Secretario Ejecutivo, nombrado por el presidente del Consejo. Esta composición abre la problemática sobre cómo definir la representatividad de las OSC, la cual no puede ser resuelta de manera fácil. Hasta ahora la práctica ha sido recibir postulaciones de personas que cumplan los criterios previstos en la Ley y en el Reglamento del Consejo y luego establecer un proceso de insaculación o sorteo. Este procedimiento resulta muy afortunado porque conjuga por un lado la aplicación de criterios de representatividad temática, geográfica, de género y de edad, con un procedimiento de selección no discrecional, dado que no existe manera de realizar una “elección”. Es decir, resulta ser uno de los mejores métodos para integrar un Consejo con representatividad sólida, por paradójico que parezca.

La experiencia hasta ahora ha sido positiva y el Consejo ha tenido un rol proactivo pese a lo limitado de su mandato formal (la concurrencia en una evaluación anual). Sus posibilidades de incidencia deben incrementarse, con base en alguna disposición normativa que le permita una interlocución más activa y sobre todo, más permanente, a fin de promover las políticas y acciones de fomento.

Acceso a la información pública gubernamental:

la experiencia pionera de denuncia sobre los fondos asignados a Pro-vida

La información sobre el quehacer del gobierno resulta un insumo imprescindible para que las OSC puedan tener algún tipo de participación en políticas públicas, de acuerdo con las diferentes dimensiones y mecanismos que hemos venido comentando.

En ese sentido, las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) generan un parteaguas en el diseño institucional de la relación del gobierno con la ciudadanía en general y con las OSC en este caso particular.

De un plumazo y por decreto, todos los documentos de toda la APF se hicieron accesibles al público mediante un procedimiento bastante simple de solicitud, sea mediante un formato libre o a partir del portal de Internet creado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Sistema de Solicitudes de Información (Sisi). El cambio en este campo es una revolución copernicana respecto de la cerrazón de información que se vivía en nuestro país hasta hace unos cuantos años. La LFTAIPG obliga además a las dependencias y entidades a mantener actualizada y accesible a través de Internet toda su información.¹⁸ El conocimiento de la misma permite una participación más calificada de las OSC en la política pública, lo que por desgracia aún no ha sido suficientemente aprovechado.

Hasta ahora, la experiencia más relevante ha sido la realizada por una coalición de organizaciones de mujeres en alianza con Fundar, A.C. para conocer

¹⁸ El artículo 7 de la LFTAIPG obliga a todas las dependencias de la APF a hacer pública la siguiente información: I. Su estructura orgánica; II. Las facultades de cada unidad administrativa; III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; VII. Los servicios que ofrecen; VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: *a*) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; *b*) El monto; *c*) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y *d*) Los plazos de cumplimiento de los contratos; XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público (la numeración corresponde a las fracciones del artículo).

el uso de los recursos asignados en la Cámara de Diputados a través de la Secretaría de Salud a otra organización de la sociedad civil: el Comité Nacional Pro-Vida A.C. El acceso a las facturas de comprobación del ejercicio de los recursos se convirtió en un escándalo de dimensiones importantes, que ha llevado a la Secretaría de la Función Pública a inhabilitar para recibir recursos públicos por 10 años al Comité Nacional Pro-Vida y a la Auditoría Superior de la Federación a realizar una auditoría especial al respecto.

Sin embargo, las posibilidades de uso de la información pública gubernamental ahora accesible a la sociedad son mucho mayores que la vigilancia y resultan especialmente útiles si se trata de generar propuestas y participar en el diseño y evaluación de políticas y programas.

Contraloría, monitoreo y evaluación: el monitoreo ciudadano de la SFP y la política de transparencia del programa Oportunidades

Aunque no existe una normatividad específica al respecto, la LFFAOSC reconoce el derecho de las OSC de participar en los mecanismos de contraloría social, por lo que es un campo abierto a la experimentación y a la generación de mecanismos innovadores que puedan generar mayor *empoderamiento* de la ciudadanía en función de mejorar la atención, la calidad y el desempeño de los servicios públicos.

Una experiencia importante en este campo es el proyecto de Monitoreo Ciudadano impulsado por la Secretaría de la Función Pública a partir de la Unidad de Vinculación para la Transparencia.

El proyecto consiste en diseñar metodologías de vigilancia ciudadana de diferentes servicios públicos y programas gubernamentales, utilizando como herramienta principal el acceso a la información pública gubernamental. Aunque sólo se han realizado los primeros proyectos de monitoreo por parte de OSC, y todavía se trata de una metodología en construcción y con diversas variantes, el compromiso mostrado por la SFP a partir de la Unidad le dan al proyecto un valor muy importante. La experiencia de Fundar mencionada en el apartado anterior en relación con la investigación de los recursos asignados a Pro-Vida se constituyó en fuente e inspiración de la metodología que propone la SFP, por lo cual resulta muy significativa.

Otros proyectos importantes de monitoreo los impulsa la Ssa a partir del modelo “Aval Ciudadano” promovido como parte del esfuerzo por mejorar la calidad de la atención de los servicios públicos de salud. También se realizaron ejercicios de monitoreo al Reclusorio (Cereso) de Irapuato y al programa Oportunidades.

La otra experiencia que es válido mencionar es la política de transparencia y el sistema de evaluación externa del programa Oportunidades. La primera tiene como base varios mecanismos de certeza y garantía, en la selección e incorporación de familias, en la entrega de apoyos y en la atención a sus trámites.

La selección de familias beneficiarias se define por medio de una encuesta de características socioeconómicas y la aplicación de un modelo único nacional de puntajes, que evita la discrecionalidad y los sesgos propios de los gestores, intermediarios y en general, de las “listas” confeccionadas por líderes y autoridades políticas.

La entrega de los apoyos monetarios bimestrales es directa sin intermediarios o posibilidades de desviación, a partir de instituciones liquidadoras como Telecom y BANSEFI y diversos mecanismos de seguridad (hologramas infalsificables como contrarrecibo). El cumplimiento de las corresponsabilidades de asistencia a servicios de salud y de asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela es la base de la entrega de apoyos y de la permanencia de los hogares en el padrón, por lo que no hay trámites o requisitos a cumplir para seguir recibiendo apoyos del Programa. Finalmente, el nuevo modelo de atención busca acercar la orientación y la atención a los requerimientos, peticiones y trámites que solicitan las titulares y la ciudadanía, reduciendo márgenes de intermediación y gestoría por parte de líderes o autoridades locales.

A estas medidas de tipo estructural se añadió un esfuerzo sistemático y masivo de información y orientación a las titulares a partir de Jornadas de Transparencia con un mensaje muy claro en defensa del voto libre, de los derechos ciudadanos de las titulares, y de los medios de queja y denuncia. A estas medidas directas hacia las 5 millones de familias (25 millones de personas) que reciben los apoyos de Oportunidades se suma una política de transparencia y acceso a la información hacia el conjunto de la sociedad.

El sistema de evaluación externa de Oportunidades incluye la realización de evaluaciones externas de impacto con metodologías científicas rigurosas y avanzadas, practicadas por organismos nacionales con participación de expertos nacionales e internacionales. Asimismo, incluye la realización de estudios de

evaluación cualitativa con métodos etnográficos. La evaluación de impacto de Oportunidades constituye un ejemplo mundial y refleja el “estado del arte” en materia de evaluación de programas sociales. Todos los documentos de evaluación y las bases de datos de las encuestas de evaluación se encuentran disponibles en Internet en un sitio especial dedicado a la evaluación.¹⁹ El sistema de evaluación también incluye la generación y publicación bimestral de los indicadores de gestión, evaluación y resultados de operación del programa a escala estatal.

El esfuerzo de transparencia de Oportunidades incluye también la publicación del padrón de beneficiarios con montos y fechas en Internet, la entrega de reportes trimestrales y anuales a la Cámara de Diputados con toda la información de la operación del Programa y tiene como mérito la solventación de todas las observaciones emitidas por las instancias gubernamentales de control y evaluación: el Órgano Interno de Control (OIC) de la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y despachos independientes contratados en función de los compromisos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por último, para promover la participación de las OSC en diferentes campos de interacción para mejorar el impacto, vigilar el funcionamiento y ampliar las opciones de la población, Oportunidades estableció un Programa de fomento en apego a lo establecido en la LFFAOSC que es pionero en su tipo.²⁰ Este último resulta interesante porque Oportunidades no cuenta con atribuciones para canalizar recursos a las OSC, por lo que el fomento consiste en un conjunto de actividades de sinergia y acceso a la información.²¹

La participación de las OSC en procesos de vigilancia, monitoreo y observación para prevenir y detectar presiones electorales recibió el apoyo del Indesol a partir de convocatorias específicas dedicadas al blindaje electoral y tareas similares a partir de 2004.

¹⁹ El acceso más sencillo es la página electrónica de Oportunidades: www.oportunidades.gob.mx a partir del ícono “Evaluación externa de impacto”. La referencia completa es: <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/index2.php?a=800>.

²⁰ Oportunidades con Oportunidades. Programa de Fomento a las actividades de las OSC en www.oportunidades.gob.mx/osc/index.html. Hay acceso vía la página a partir del ícono OSC.

²¹ Algunas experiencias de colaboración e interacción de Oportunidades con OSC y con otros programas gubernamentales a escala federal y estatal, se recogen en Torres (2006).

Algunas lecciones de la participación de las OSC

El balance de cada una de las experiencias y las lecciones que se pueden derivar resulta muy enriquecedor. Presento un primer esfuerzo de búsqueda de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en función del desarrollo institucional en el gobierno para la participación de las OSC, que puede ser tomado más como hipótesis a comprobar que como un análisis concluyente.

Las mejores experiencias realizadas desde dependencias y entidades de gobierno incluyen los siguientes elementos:

- Contacto o conocimiento previo del campo de la sociedad civil organizada y aprecio por su labor por parte de autoridades gubernamentales con capacidad de decisión.
- Voluntad política de apertura, concertación y colaboración seria con las OSC.
- Puntos de contacto entre las posibles formas y proyectos de colaboración o participación y su campo de atribuciones.
- Coincidencia de prioridades, objetivos y proyectos gubernamentales con propuestas o campos de interés de las OSC.
- Espacios de interacción con pleno respeto a la autonomía de las OSC.
- Formas creativas para la movilización de recursos hacia los proyectos de colaboración.

Por su parte, las OSC en sus interacciones más avanzadas y exitosas con dependencias y entidades de gobierno presentan los siguientes elementos en común:

- Disposición o experiencia para la incidencia en asuntos públicos y relación con instancias de gobierno.
- Voluntad de concertación y colaboración seria con el gobierno.
- Capacidad técnica para definir propuestas viables en el campo de atribuciones y programas operativos de las dependencias.
- Capacidad de concertación para definir proyectos y acciones inmersas en el campo de prioridades, objetivos y proyectos de la entidad gubernamental respectiva.
- Ejercicio de su autonomía y de los derechos de participación ciudadana garantizados por la Constitución y las leyes.

- Acceso a recursos de fuentes no gubernamentales para evitar la dependencia y la relación subordinada con el gobierno.

A continuación se presentan algunas de las lecciones más relevantes que conviene rescatar, aunque puedan ser demasiado sencillas o iniciales.

La relación del gobierno con las OSC requiere que éstas ejerzan plena e inequívocamente su identidad como organismos de interés público, no partidistas y no lucrativos

El punto de partida de una relación republicana y democrática entre las OSC y las dependencias y entidades del gobierno, requiere superar cualquier forma de afiliación o relación corporativa con los partidos políticos y también evitar que el acceso a recursos públicos se realice por medios poco transparentes o discrecionales. Las OSC no son empresas y no deben asumirse como “proveedores” para recibir recursos ajenos a los procesos de licitación o concurso establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

No existe un diseño único para facilitar la participación de las OSC y hay que tener mucho cuidado con los intentos de generar instancias de representación

Por su naturaleza y definición, las OSC no tienen representación formal directa ni mecanismos para construir instancias de representación. Por lo tanto, hay que ensayar diferentes formas de participación que busquen y construyan cierta representatividad con la mayor legitimidad y efectividad posible, pero siempre atentos a la imposibilidad de lograr la representación en términos políticos e institucionales formales.

Por eso resulta tan interesante y sugerente el diseño original para la integración del Consejo Técnico Consultivo del Registro de OSC a partir de una insaculación o sorteo, y las formas de participación diferenciada, basada en criterios de dictaminación del Diplomado de Profesionalización de las OSC.

Es recomendable evitar los intentos de generar representaciones formales y en general de cualquier iniciativa de organizar a la sociedad desde el gobierno, en función de objetivos y proyectos gubernamentales, por loables que sean. En cualquier escenario de representatividad se requiere una dosis de sana

desconfianza a este respecto y una visión atenta a la generación de efectos no deseados o riesgos que debilitan la autonomía de las OSC.

La incidencia en el ciclo de las políticas públicas requiere capacidad de acción pública (o política en sentido amplio), sustento técnico en la materia sustantiva, así como enfoques administrativos y normativos para generar cursos de acción o medios para aplicar las propuestas

La interlocución de las OSC con instancias gubernamentales para incidir en algún aspecto o fase del ciclo de las políticas públicas requiere algo más que buenas ideas y buenas intenciones.

El marco de actuación del gobierno tanto en el campo de las atribuciones como en el de la planeación, la programación y la presupuestación, así como el interés y agenda de prioridades de los funcionarios públicos, establece la necesidad de una buena combinación de capacidad política, técnica y administrativa para encontrar los puntos de contacto e iniciar procesos de interacción o incidencia desde las OSC.

Si además, como generalmente es el caso, se busca la aplicación de recursos a proyectos o programas específicos, resulta aún mayor el grado de exigencia para las OSC, especialmente en el enfoque administrativo y normativo que permita hacer viables las iniciativas, que de otra manera, permanecen en el campo de la buena voluntad o el discurso.

La constancia es imprescindible dado que los ciclos y tiempos de definición en la función pública tienen plazos muy diferentes a los de las OSC y la ciudadanía. La mayor parte de las experiencias implican años de preparación, cabildeo, experimentación y búsqueda de opciones para llevar adelante una propuesta específica que se incorpora a la política pública.

El desarrollo institucional es aún incipiente y frágil, por lo que hasta ahora, la mayor parte de los resultados depende de la voluntad política y la disposición de personas

La LFFAOSC abre nuevas posibilidades de relación del gobierno con las OSC y, dada su aprobación reciente, el tiempo para su aplicación es demasiado corto para evaluar su utilidad y alcance. Hasta ahora, las experiencias más exitosas y

reconocidas de interacción creativa provienen de la decisión de funcionarios en las diferentes áreas del gobierno por abrirse y buscar esta participación, por establecer nuevas formas de interlocución y colaboración, y por generar un nuevo tipo de relación en una perspectiva plural, republicana y democrática.

Los avances logrados en el periodo 2000-2006 deben ser capitalizados en todos los aspectos, tanto en el campo de la experiencia, con los aprendizajes técnicos, administrativos y normativos como en las relaciones logradas con diferentes actores públicos y funcionarios, a fin de proponer un nuevo paso en la relación entre las OSC y el gobierno.

Con ánimo realista también resulta importante cuidar los espacios logrados y la confianza ganada, para que sirvan como punto de partida para nuevas formas de interlocución y deseablemente para construir espacios más institucionalizados.

El campo más amplio de relación del gobierno con las OSC

Sin descartar una visión integral e ideal de participación de las OSC en la vigilancia de la gestión pública y en el ciclo completo de las políticas públicas, conviene asumir que en el periodo actual, y en una visión general sobre el sector de las OSC, su campo más amplio de actuación es el acceso a recursos públicos y su participación en la planeación, ejecución y evaluación de programas y proyectos públicos.

Resulta por lo tanto muy importante evitar que el acceso a los recursos públicos tenga un sesgo político, y se base en criterios y procedimientos poco transparentes y con espacios de discrecionalidad. Esto aplica tanto en sentido “defensivo” como “ofensivo”. Es decir, evitar esto es importante tanto para avanzar en aquellos fondos que han carecido de políticas claras y procedimientos transparentes, abiertos, sujetos al escrutinio público y la participación activa del sector de las OSC, como para defender lo ya logrado y evitar que las mejores prácticas –como el Programa de Coinversión Social– retrocedan a estadios previos.

También resulta necesario subrayar que la participación en la ejecución de programas y proyectos públicos, debe ir acompañada de formas de incidencia y participación activa de las OSC en las fases de diseño, planeación y evaluación. El reconocimiento de la autonomía de las organizaciones implica asumirlas

como actores y sujetos de consulta y debate de las opciones y los proyectos en que se pueden involucrar.

La vigilancia del ejercicio de gobierno es una tarea ciudadana de gran valor y alto impacto

La incidencia en política pública tiene un amplio campo de acción en la vigilancia del ejercicio de gobierno y en la exigencia de calidad de los servicios públicos y los programas gubernamentales, en el combate a la corrupción, el dispendio y la autopromoción de los funcionarios públicos y en general, en la exigencia de un gobierno democrático eficaz y eficiente al servicio de la ciudadanía.

La democracia requiere el escrutinio público, el papel proactivo de la ciudadanía informada y vigilante para hacer valer sus derechos, y la existencia de contrapesos a los abusos de autoridad, ineficiencia y negligencia en el servicio público. Asimismo, necesita del papel crítico (y serio) de los medios de comunicación, y de manera más general, la competencia política basada en el juicio sobre los gobernantes en turno por parte de los partidos de oposición.

En el contexto actual, las OSC pueden desempeñar un papel importante de generación y defensa de derechos ciudadanos de cara al ejercicio de gobierno, por su capacidad técnica, de información, análisis, difusión y en general, como generadores e impulsores de una ciudadanía crítica y participativa.

El impacto que se puede lograr al hacer que funcionen mejor los servicios gubernamentales es mayor, y más sostenible que la opción de ejecutarlos directamente en la escala local, y generalmente reducida, de los proyectos operativos en campo de las OSC.

Se requiere acreditar nuevamente la capacidad pública (política en sentido amplio) de las OSC y ampliar su presencia pública

El periodo 2000-2006 estuvo marcado por un amplio conjunto de iniciativas y procesos de interlocución y relación entre instancias de gobierno y OSC. A partir de la etapa del cambio de gobierno (fines de 2000), las “Mesas del diálogo de la sociedad civil con el equipo de transición” (y sus antecedentes en diferentes formas

de promoción de agenda pública como Poder Ciudadano), posibilitaron la generación de propuestas amplias de redes y coaliciones en torno a diferentes temas.

El avance logrado por las diversas redes y coaliciones en los distintos temas fue desigual y presenta un sinnúmero de retos y tareas abiertas. La generación de un amplio conjunto de esfuerzos desde las OSC por incidir con propuestas, agenda y compromisos verificables durante las campañas electorales para hacer valer los compromisos en el nuevo gobierno, refleja la vitalidad y la nueva realidad del sector en sus diferentes actores.

Una perspectiva plural e incluyente de la realidad compleja y contradictoria de las OSC, de cara a una nueva etapa de incidencia, que contribuya a la defensa de los espacios logrados, a la ampliación de los temas y problemas abiertos y, sobre todo, a la efectiva aplicación de las posibilidades abiertas por la LFFAOSC, requiere reforzar la presencia pública de las OSC, rearticular el esfuerzo y mostrar nuevamente la capacidad política del sector, en su propia identidad.

Propuesta estratégica

De acuerdo con la experiencia del periodo 2000-2006, el desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC requiere más que nada generar el compromiso institucional y político del gobierno con el impulso y fomento a la sociedad civil organizada, basado en tres líneas estratégicas:

1. Definición y apoyo a una instancia gubernamental con liderazgo y atribuciones para fomentar la participación de las OSC en la vida pública.
2. Continuidad y ampliación de los mecanismos transparentes y ágiles de acceso de las OSC a recursos públicos y crecimiento de los recursos disponibles.
3. Continuidad y multiplicación de los espacios de participación de OSC en la definición y ejecución de políticas públicas.

Se requiere generar un compromiso público, con sentido político inequívoco y que respete la pluralidad y la autonomía de las OSC, como punto de partida, porque la existencia de la LFFAOSC no garantiza por sí misma la continuidad ni mucho menos la ampliación, de los espacios ya logrados y el avance de la institucionalidad pública para la participación de las OSC.

El nuevo gobierno federal se presenta como un gobierno compacto, con líneas de conducción bien articuladas y control sobre los secretarios y funcionarios de primer nivel, por lo que tampoco es de esperarse que puedan haber demasiados avances en algunas secretarías si no se logra, al menos, la expresión formal de ese compromiso al más alto nivel (el presidente) y su inclusión en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

El contexto es difícil: no conocemos un compromiso formal de campaña del actual presidente en torno al fortalecimiento de las OSC y de su participación en la arena pública. La reunión con las redes y organizaciones aglutinadas en la iniciativa promovida por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria, finalmente no se realizó. El discurso de Felipe Calderón ante la Asamblea del Cemefi como presidente electo no incluyó contenidos o compromisos específicos en este sentido. Sin embargo, algunas redes lograron eventos de diálogo con todos los candidatos durante la campaña, incluso llegaron a establecer algunos acuerdos y formas de interlocución como la Red de Instituciones Especialistas en Juventud (RIE) y la Red de OSC para la discapacidad. Por otro lado, sigue pendiente revisar los compromisos firmados en las reuniones realizadas al inicio de la campaña electoral de 2006 con algunos grupos, pero es válido presumir que en la etapa electoral y de cambio de gobierno, no se generó el compromiso necesario, y no se construyó la interlocución como en la transición 2000,²² o incluso en 1994.²³

Las primeras señales del nuevo gobierno permiten suponer que las OSC no están contempladas como prioridad ni como interlocutores válidos de cierta importancia. Pese a la LFFAOSC, el gobierno no tiene motivos claros o suficientes para considerarlas un actor con cierta prioridad, por lo que no estaría considerando destinar mayor tiempo, dedicación o recursos al sector.

²² La razón más evidente de esta carencia de instancias de interlocución y de acuerdos “firmados” al respecto, es la disputa por el resultado electoral y el cuestionamiento desde un amplio sector de la sociedad, en el que se incluyen muchas OSC, al gobierno electo. No se trata de valorar o discutir esa posición, sino de constatar la situación como parte del momento actual para impulsar la estrategia que aquí se plantea.

²³ En 1994, el ánimo democrático del nuevo gobierno y en concreto, el nombramiento del doctor Luis F. Aguilar como subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación posibilitó la interlocución para establecer dentro del Plan Nacional de Desarrollo el compromiso del gobierno por promover el reconocimiento jurídico a las OSC como entidades de interés público. La posterior salida del secretario Esteban Moctezuma truncó ese diálogo, que pudo ser retomado con su posterior nombramiento como titular de la Sedesol, desde donde retomó el proyecto de Ley de Fomento, generando su segunda versión.

Esto no debe interpretarse como un nuevo escenario con cambios de 180°, que produzcan una cerrazón total o la desaparición de todos los espacios y recursos. Tampoco debe entenderse como una decisión tomada, sino más bien como una consecuencia o efecto de otras prioridades. Los espacios de interlocución e incidencia de OSC más avanzados y consolidados seguramente podrán seguir adelante, aun con ciertos contratiempos y ajustes propios del cambio de gobierno y el reemplazo de las personas responsables.

El compromiso institucional y político que se requiere incluye tres componentes, que pueden desarrollarse con independencia, pero que resultarían en sinergias y retroalimentación a favor de las OSC si se logran en conjunto: establecer una instancia gubernamental con liderazgo, atribuciones y recursos; ampliar el acceso a recursos públicos, y multiplicar los espacios e instancias de participación en políticas públicas.

La instancia formal con liderazgo y atribuciones para impulsar la participación de las OSC es legalmente la Comisión de Fomento, sin embargo, como todo esfuerzo colegiado, requiere una instancia de liderazgo más precisa, que impulse a esta Comisión y a otras dependencias y entidades a realizar acciones de fomento y abrir espacios de diálogo y concertación con las OSC, como parte de la estrategia integral de fomento al sector.

Al inicio del gobierno del presidente Fox, ese papel de liderazgo estaba depositado por “decreto” en la Oficina Presidencial para la Alianza con la Sociedad, a cargo de Rodolfo Elizondo. Sin embargo, pese a la voluntad y el esfuerzo desplegado por esa instancia y su equipo, y sin negar los resultados logrados, parece claro que esa Oficina Presidencial no contaba con el perfil, atribuciones ni recursos presupuestales y programáticos para asumir cabalmente su función. Por lo que una definición política de la instancia de liderazgo, sin el correspondiente sustento en las atribuciones y en la capacidad programática y presupuestal, resulta indeseable. La definición debe tener sustento legal.

Entre 2001 y 2006, el Indesol asumió el papel de liderazgo y articulación.²⁴ En este periodo, este Instituto contó con atribuciones claras para su ejercicio y

²⁴ Un balance objetivo e informado del Indesol durante el ejercicio 2006 es importante para ubicar con precisión las fortalezas y debilidades institucionales de la política de fomento a las OSC, es decir para conocer que tanto dependía de las personas y qué tanto siguió adelante aun con el cambio del cuerpo directivo del propio Indesol y de la Sedesol en general, a principios de 2006. El Indesol además de asumir el liderazgo para promover el reconocimiento y participación de las OSC en diferentes instancias y programas públicos, manejó el principal medio de acceso de las OSC a recursos públicos de la APF. El PCS representa alrededor del 40% de los recursos accesibles a las

con los medios programáticos y los recursos a su alcance para impulsar el fortalecimiento de las OSC, por medio de la profesionalización, el acceso a recursos y el impulso a su incidencia en políticas públicas. Hoy por hoy, las atribuciones y los recursos programáticos y presupuestales están en el Indesol, y para definir cualquier otra instancia se requiere una decisión normativa y administrativa integral.

Con respecto al acceso a recursos públicos, el Programa de Coinversión Social cuenta con recursos aprobados en el presupuesto para 2007, aunque con un recorte respecto a 2006.²⁵ El presupuesto original solicitado por el Ejecutivo para el Programa de Coinversión Social del Indesol en 2007 es de 117 millones de pesos, lo cual implicaría una reducción de casi 100 millones de pesos, respecto a los 215 millones ejercidos en 2006.²⁶

La propuesta estratégica para avanzar implica que otras fuentes de recursos se abran a las OSC y que cuenten con políticas similares de apertura, publicidad, pluralidad, certeza y transparencia. Se busca que por lo menos el Patrimonio de la Beneficencia Pública, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y cualquier otra instancia que canalice recursos públicos a OSC actúe con apertura, certeza, transparencia y respeto a la autonomía de las OSC.

Finalmente, respecto de los espacios de participación de las OSC en políticas y programas, hay multiplicidad de iniciativas y experiencias, por lo que se requiere un primer inventario para realizar el balance y ubicar lo ya logrado, así como los posibles avances y retrocesos.²⁷

OSC y es el más abierto tanto en términos temáticos como políticos. Véase Cuadro p. 22 Fondos accesibles a OSC 2005 (preliminar).

²⁵ Además de ser el mecanismo con mayores recursos, el Programa de Coinversión Social es el instrumento con mayor apertura programática a los diferentes campos de acción de las OSC, respetuoso de las diferentes estrategias de intervención y abierto a temas de punta como género, derechos humanos y blindaje electoral, así como a tareas estratégicas como la profesionalización y la incidencia en políticas públicas. El PCS además cuenta con los procedimientos que garantizan publicidad y pluralidad a mediante las convocatorias públicas; certeza a partir de las reglas, lineamientos y los sistemas informáticos de acceso y entrega de informes y transparencia por medio de la dictaminación tripartita.

²⁶ La información preliminar disponible es que la nueva administración del Indesol estaría pensando cerrar las convocatorias de género, derechos humanos en el DF, incidencia en políticas públicas, blindaje electoral y regresar al esquema de dos o tres grandes convocatorias acotadas en el tipo de actividades a apoyar.

²⁷ El caso del Proyecto "Matlapa" de atención a niños en situación de calle promovido por el Indesol, y que fue "cerrado" durante 2006 por el cambio en la Sedesol y el Indesol, por ejemplo, es

Dado su carácter estratégico para el sector, la participación corresponsable de las OSC en el Diplomado de Profesionalización debe ser defendida para garantizar su co-gestión y el diseño curricular generado con una amplia participación de OSC y expertos en la materia. Lo mismo se debe decir del conjunto de experiencias ya logradas de interacción y colaboración fructífera entre OSC y gobierno.

La apertura, multiplicación y permanencia de este tipo de espacios de colaboración e incidencia no depende de la existencia de una instancia gubernamental con liderazgo y atribuciones para impulsar el fomento a las OSC, sin embargo, su ausencia sí puede representar un factor de debilidad importante en el nuevo contexto, si se busca abrir nuevos espacios o consolidar los más incipientes.

La participación de las OSC en alguna o en el conjunto de las fases de la política pública requiere además de *interfaces* gubernamentales, de un conjunto de competencias y tareas propias de las OSC, como el acceso a la información, capacidad de análisis y propuestas basadas en fundamentos técnicos, políticos y administrativos, y de una mayor visibilidad y presencia pública. Estos temas son abordados en otros documentos, pero constituyen elementos centrales de la agenda.

Desarrollo de la propuesta

El objetivo de la propuesta es lograr una relación de mayor institucionalidad que facilite y promueva la participación de las OSC en las políticas y programas públicos de su interés. El sustento de la propuesta es el avance logrado con la aprobación de la LFFAOSC y con las experiencias desarrolladas en el periodo 2000-2006 (sin menoscabo de toda la experiencia y logros acumulados en el periodo anterior).

Esta propuesta se centra en el surgimiento de instancias formales, de participación proactiva e interlocución seria entre OSC y dependencias –entidades del gobierno, en diferentes materias para ejercer los derechos previstos en el Art. 6 de la LFFAOSC, que se pueden resumir en el siguiente cuadro.

un caso negativo de lo que puede suceder con un conjunto de iniciativas y espacios logrados en el periodo 2000-2006.

CUADRO 6

Elementos de agenda y programa de trabajo para ampliar y defender la participación de las OSC en las políticas públicas

CAMPOS / DERECHOS DE LAS OSC*	PROPUESTA ESTRATÉGICA DE AVANCE	ESCENARIO MÍNIMO (PROPUESTA DEFENSIVA)
Inscribirse en el Registro	Fortalecer el papel del Consejo Técnico en la evaluación de las políticas y actividades de fomento junto con la Comisión de Fomento.	Mantener el carácter de fomento del Registro. Impedir el uso político del Registro. Evitar que se agreguen requisitos o se complique el trámite del Registro. Mantener el papel del Consejo Técnico en el Registro y su integración incluyente.
Acceder a los apoyos y estímulos públicos	Ampliar los fondos accesibles para las OSC. Transparentar y mejorar los procesos de asignación de recursos a las OSC en el Patrimonio de la Beneficencia, en Inmujeres, IMJ, Conaculta y cualquier otra dependencia que canalice recursos a OSC.	Mantener la operación transparente y abierta del Programa de Coinversión Social del Indesol. Mantener el presupuesto mínimo de \$200 en el PCS. Mantener el acceso de recursos a OSC en los otros programas de la Sedesol.
Acceder a incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos	Facilitar los mecanismos de acceso a exenciones fiscales (deducibilidad de impuestos). Facilitar y transparentar el acceso a los apoyos en especie en la Secretaría de Gobernación (bienes decomisados, sorteos) y en Hacienda (SAE: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes).	Evitar que se complique o cierre la política de autorización de donativos deducibles de impuestos.
Recibir donativos y aportaciones	Establecer fondos de contrapartida de los donativos y aportaciones privadas conseguidos por las OSC para proyectos de alto impacto social prioritarios (empleo, combate a la pobreza, educación, salud, medio ambiente).	Mantener la política de fomento en el manejo de donativos y aportaciones privadas, nacionales e internacionales.
Coadyuvar en la prestación de servicios públicos	Avanzar en la concertación de prestación de servicios en materia de salud, educación no formal, atención infantil y demás campos de interés y capacidad de las OSC.	Mantener el derecho a la prestación de servicios públicos de acuerdo con la normatividad vigente.

* Siguiendo la formulación y el contenido específico de cada uno de los derechos previstos en el Art. 6 de la LFFAOSC, proponemos dos tipos de acciones: de avance (ofensivas) y de continuidad o mantenimiento de lo ya logrado (defensivas).

CUADRO 6
(continúa)

CAMPOS / DERECHOS DE LAS OSC	PROPUESTA ESTRATÉGICA DE AVANCE	ESCENARIO MÍNIMO (PROPUESTA DEFENSIVA)
Acceder a los beneficios previstos en los tratados internacionales	Buscar caminos de aplicación de tratados internacionales para fortalecer la participación de las OSC.	Mantener el convenio de la SRE con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Desarrollo.
Recibir asesoría, capacitación y orientación de las dependencias y entidades para participar en políticas públicas.	Establecer un programa de fomento en cada dependencia que incluya formas de orientación y capacitación para la participación de las OSC.	Mantener el papel del Indesol como instancia de capacitación y sus acuerdos de coordinación con otras dependencias y entidades.
Participar en la planeación, ejecución y evaluación de Programas.	Establecer compromisos para facilitar la creciente participación de las OSC en los programas y acciones de su interés y capacidad de incidencia.	Mantener los espacios de participación actuales (profesionalización, Matlapa, Refugios de mujeres, Pronafim, Fonates, ADL, etcétera).

Además, como una de las medidas de base y dado que también está prevista en la LFFAOSC, hay que considerar el siguiente campo:

CUADRO 7
Mantener y aplicar la política de Fomento (LFFAOSC)

CAMPOS / DERECHOS DE LAS OSC	PROPUESTA ESTRATÉGICA DE AVANCE	ESCENARIO MÍNIMO (PROPUESTA DEFENSIVA)
Mantener y ampliar la política de fomento prevista en la Ley.	Mejorar y ampliar la interlocución de la Comisión de Fomento con las redes, coaliciones y OSC interesadas en diferentes temas de política pública y el fortalecimiento del sector.	Mantener el funcionamiento de la Comisión de Fomento y su interlocución con el Consejo Técnico.

Esta propuesta estratégica implica tomar la LFFAOSC como una plataforma mínima de avance y como punto de encuentro obligatorio para el gobierno. Sin embargo, esto no significa que la estrategia deba ser legalista o circunscribirse única y literalmente a lo previsto en la Ley. El acceso a la información pública gubernamental, por ejemplo, constituye un elemento central de la estrategia, no sólo para la vigilancia de las acciones de gobierno, sino para la participación en las políticas públicas con propuestas de mayor sustento y viabilidad.

La visibilidad y la presencia en la opinión pública constituyen también un elemento central para avanzar, dado que no se trata de defender los intereses de un grupo de organizaciones (como lo hacen las organizaciones corporativas, por ejemplo), sino como la defensa de los derechos ciudadanos de participación y organización y como defensa y ampliación de la democracia. Las OSC requieren mayor presencia en el conjunto de la sociedad y asumirse como expresión y parte de la ciudadanía en su conjunto, para evitar ser grupos aislados y autoreferenciados.

Conclusiones

El desarrollo de la institucionalidad pública para facilitar y promover la participación de las OSC en los asuntos públicos en general y en las políticas públicas en particular, tiene como punto de partida los siguientes activos:

- Desarrollo de experiencias positivas que es necesario mantener, consolidar y multiplicar;
- Aprobación de un marco normativo de fomento (la LFFAOSC) y existencia previa de disposiciones aisladas y no muy precisas en las leyes sustantivas (de educación, salud, desarrollo social, medio ambiente) para avanzar en la generación de espacios que posibiliten la participación y
- Asignación de recursos presupuestales a un programa dedicado prioritariamente a financiar actividades de las OSC (el PCS), así como acceso a otros recursos que requieren avanzar en apertura, transparencia y certeza.

La institucionalidad también incluye instancias que fortalecen o coadyuvan a la participación de las OSC:

- La Comisión de Fomento prevista en la LFFAOSC.
- El Indesol como organismo responsable de impulsar la participación de las OSC en acciones de bienestar y desarrollo social, de dar orientación y capacitación, así como de canalizar recursos a las OSC.
- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como órgano de Estado, autónomo, responsable de garantizar el acceso público a la información gubernamental de carácter federal.
- Las unidades administrativas en diversas dependencias y entidades responsables de promover y facilitar la participación social como la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales en la SRE, la Unidad de Vinculación para la Transparencia en la SFP, las unidades de vinculación y atención en el Conapred, el IMJ, el Inmujeres, etcétera.

La nueva etapa presenta desafíos importantes para fortalecer la participación de las OSC en las políticas públicas en la lógica de fomento y ampliación de la democracia participativa. Dado el avance logrado en materia de derechos de las OSC en la LFFAOSC, resulta importante expresar la prioridad del fomento a las actividades de las OSC en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

En síntesis, la prioridad estratégica para las OSC es mantener y ampliar los mecanismos de acceso a recursos públicos, y las instancias y mecanismos de interlocución en el ciclo de las políticas públicas en los diferentes campos, temas y sectores de interés para las organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

- Centro Mexicano para la Filantropía (2000), *Reporte final. Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, Cemefi AC, México.
- Comisión de Fomento (2005), “Informe anual de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Reporte General”, en Internet: www.corresponsabilidad.gob.mx.
- Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.
- Torres González, Luis Gabriel (coord.) (2006), *Sinergias con Oportunidades. Experiencias de organizaciones civiles y programas de gobierno*, CIESAS, México, 437 p.
- Villanueva, Luis F. (2000), “Estudio introductorio y edición”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México.

Marco jurídico-normativo

*María del Carmen Robledo Álvarez**

Introducción

EL PRESENTE TRABAJO tiene como objetivo mostrar los hallazgos obtenidos en el análisis del marco jurídico-normativo que regula a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), independientemente de las figuras jurídicas que aquéllas pueden adoptar. En este sentido, también se ha pretendido ubicar las formas en que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal reconocen y fomentan las actividades de las propias organizaciones a partir de los programas o acciones que llevan a cabo. Asimismo, se incorpora un apartado que da cuenta de los casos en que la misma normatividad crea sobrerregulación o vacíos que generan falta de certeza o de seguridad jurídica entre las propias organizaciones.

Además, se realizó un estudio comparativo en materia de fomento tanto a escala federal como en algunas entidades federativas con miras a establecer un esquema de los aspectos básicos que tendría que contener una ley-modelo sobre el fomento a las actividades realizadas por las OSC que pudiera ser adoptada en las entidades federativas.

La realización de este trabajo gira en torno a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), toda vez que su publicación marca un antes y un después en el reconocimiento a las actividades que llevan a cabo las OSC.

Los indicadores que se propusieron para analizar en este trabajo son los siguientes: actividades de fomento; figuras jurídicas de las OSC; apoyos y estímulos; y aspectos sujetos a sobrerregulación –registros diversos, requisitos, trámites y autoridades que fiscalizan las actividades de las OSC.

* Abogada y ex directora Jurídica del Instituto Nacional de Desarrollo Social [mrobledo_alvarez@hotmail.com].

Lo anterior con el objetivo de revisar cómo estos diferentes temas son tratados en la legislación que rige las actividades de las OSC.

Marco normativo

De las actividades de fomento

El marco normativo que regula a las OSC varía dependiendo de la figura jurídica de que se trate. El análisis que se llevó a cabo se hizo teniendo como eje central a la LFFAROSC, toda vez que la promulgación de esta ley marca una nueva etapa, a partir de que las actividades de las OSC se consideran de orden público e interés social.

ORDEN FEDERAL: LEY FEDERAL DE FOMENTO, DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD FISCAL

En primer lugar se advierte cierta confusión y redundancia en los marcos legales que definen las actividades y mecanismos de fomento para las OSC.

A partir del contenido de la LFFAROSC es posible hacer una propuesta sobre las modificaciones que deberían sufrir algunos ordenamientos para responder a los objetivos señalados en su artículo 1, fracciones III y V, que a la letra dicen:

La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. [...] II. [...] III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo; IV. [...] V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma.

La LFFAROSC reconoce como de interés social 16 actividades genéricas que están señaladas en su artículo 5, pero además en su fracción XVII establece que también serán objeto de fomento “aquellas actividades que se determinen por otras leyes”. El artículo 5, Fracción XVII reconoce las siguientes genéricas:

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

En segundo lugar, además de la LFFAROSC, está la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). En su artículo 95 señala las personas morales consideradas con fines no lucrativos y reconoce en cierta medida las actividades que éstas llevan a cabo para que puedan ser donatarias autorizadas, específicamente aquellas que se señalan en sus fracciones VI, X, XI, XII, XIX y XX.¹

¹ Las fracciones VI, X, XI, XII, XIX y XX del artículo 95 de la LIRS dicen, textualmente: VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades. *a)* La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda. *b)* La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados. *c)* La asistencia jurídica, el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas. *d)* La rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes. *e)* La ayuda para servicios funerarios. *f)* Orientación social, educación o capacitación para el trabajo. *g)* La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad. *h)* Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos. X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza. XI. Sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la

En un primer ejercicio, si comparamos las actividades de la LISR con las de la LFFAROSC, observamos que todas las descritas en la primera quedan contenidas en las de la segunda, aun y cuando la redacción es diferente (Cuadro 1). Sin embargo, hay algunas actividades de fomento que no son reconocidas, y por lo tanto las OSC que las llevan a cabo no pueden ser consideradas como donatarias autorizadas, aun cuando en algún caso se reconoce que las realizan personas morales no lucrativas. Por ejemplo, la promoción deportiva o la promoción de equidad de género.²

Otra limitación para que ciertas OSC sean reconocidas como donatarias autorizadas es la solicitud de una “constancia” por parte de dependencias gubernamentales. En la Resolución Miscelánea Fiscal para 2005, publicada

investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas. XII. Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, dedicadas a las siguientes actividades: *a)* La promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, conforme a la Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, así como a la Ley Federal de Cinematografía. *b)* El apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas de conformidad con lo señalado en el inciso anterior. *c)* La protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales; así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones de la composición pluricultural que conforman el país. *d)* La instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas. *e)* El apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. XIX. Las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de las áreas geográficas definidas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como aquellas que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Dichas sociedades o asociaciones, deberán cumplir con los requisitos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 97 de esta Ley, para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos en los términos de la misma. XX. Las asociaciones y sociedades civiles, sin fines de lucro, que comprueben que se dedican exclusivamente a la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat, siempre que además de cumplir con las reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria, se obtenga opinión previa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dichas asociaciones y sociedades, deberán cumplir con los requisitos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 97 de esta Ley.

² El artículo 95 de la LISR considera como personas morales no lucrativas a las asociaciones o sociedades civiles que se constituyan de esta manera y organizadas con fines políticos o religiosos, mismas que no son sujetos de la LFFAROSC, según lo establecido en su artículo 3 y cuyas actividades tampoco se consideran como objeto de fomento.

en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2005, en relación con el artículo 111, fracción II y último párrafo del Reglamento de la LISR (RLISR),³ y con la documentación para acreditar que las OSC se encuentran en los supuestos para obtener autorización para recibir donativos deducibles, se considerará lo siguiente:

2. El documento que sirva para acreditar la actividades por las cuales las *organizaciones civiles* y fideicomisos solicitan la autorización para recibir donativos deducibles deberá ser expedido por la autoridad federal, estatal o municipal que conforme a sus atribuciones y competencia, tenga encomendada la aplicación de las disposiciones legales que regulan las materias dentro de las cuales se ubiquen las citadas actividades, en el que se indicará expresamente en qué consisten, el domicilio o lugar donde se efectúen y el tiempo de realizarlas (cursivas nuestras).

En algunos casos, la dependencia a la que por sus atribuciones le corresponde otorgar esta constancia, no tiene previsto en su Reglamento Interior qué servidor público o unidad administrativa será responsable de emitirla, lo que dificulta a las OSC, y a las dependencias gubernamentales, al realizar este trámite.

Un tercer ordenamiento que refiere a las actividades de fomento de las OSC es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta ley, cuando define los subsidios, hace referencia a las actividades de diferentes sectores de la sociedad, entre los que se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.⁴ Si bien no define a los donativos, en su artículo 10 menciona lo siguiente:

³ El artículo 111 fracción II del RLISR señala que quienes reciban donativos de acuerdo con lo previsto por el artículo 31, fracción I de la Ley y el artículo 31 de este Reglamento, excepto la Federación, Distrito Federal, estados o municipios, así como sus organismos descentralizados que tributen conforme al Título III de la Ley, o de programas de escuela empresa deberán solicitar ante la autoridad fiscal correspondiente, su inclusión en la lista de las personas autorizadas para percibir donativos que se consideran deducibles para efectos del impuesto, que al efecto publicará el SAT en el *Diario Oficial de la Federación* y en su página de Internet. Para ello, acompañarán a su solicitud entre otros papeles, la documentación que acredite que se encuentran en el supuesto que establece el artículo 31, fracción I de la Ley y agrega que las asociaciones, instituciones y organizaciones que destinen la totalidad de los donativos recibidos y, en su caso, los rendimientos, para obras y servicios públicos o a cualquiera de las instituciones, sociedades o asociaciones citadas anteriormente, presentarán el convenio celebrado al efecto con la beneficiaria.

⁴ Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantiene su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, a los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o *los particulares*, siempre y cuando cumplan con lo que a continuación se señala y lo dispuesto en el Reglamento:

I. Los subsidios o donativos en numerario deberán otorgarse en los términos de esta Ley y el Reglamento [...].

Por otro lado, el artículo 80 de la LFPRH indica lo siguiente:

Los ejecutores del gasto podrán otorgar donativos, siempre y cuando cumplan, entre otros requisitos con los siguientes: [...] IV. Deberán solicitar a los donatarios que, aparte de ser asociaciones no lucrativas, demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales, y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos, salvo los casos que permitan expresamente las leyes; V. Los beneficiarios del *donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo* [...].

Es decir, este ordenamiento determina que las organizaciones de la sociedad civil pueden recibir subsidios y donativos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Sin embargo, para el caso específico de los donativos, debe tratarse de asociaciones no lucrativas, que estén al corriente de sus obligaciones fiscales, y que presenten un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de sus actividades.

En el caso de los subsidios, éstos deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. Para ello las dependencias y entidades que los otorguen deben diseñar un programa y elaborar las Reglas de Operación que rijan su funcionamiento. Algunos de los aspectos que deben contener este tipo de normatividad son los siguientes:⁵

⁵ Estos aspectos se encuentran señalados en el artículo 75 de la LFPRH y ya se encontraban contenidos en los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobados para cada ejercicio fiscal.

- Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;
- En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa;
- En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;
- *Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;*
- Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;
- En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;
- Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- Prever la temporalidad en su otorgamiento;
- Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y
- Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

De la simple lectura de los puntos anteriores, no se encuentra algún aspecto que refiera a que los subsidios que otorgan dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deban entregarse a las OSC y menos aún que

se haga para el fomento de las actividades de las propias organizaciones. Sin embargo, el RLFPRH en su artículo 178 establece que:

Las dependencias y entidades podrán celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil, *incluyendo aquellas que promuevan las causas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y migrantes mexicanos, para su participación en la ejecución de los programas sujetos a reglas de operación.* Para estos fines, los modelos de convenio, previo a su formalización, deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, señalando de manera precisa la forma en que se dará seguimiento al ejercicio de los recursos. Para la formalización de estos convenios, las dependencias y entidades deberán escuchar la opinión de los respectivos titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas cuando así corresponda.

Las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil que reciban recursos públicos federales en los términos del presente artículo, deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo y ejercer dichos recursos con apego a los criterios y procedimientos contenidos en las reglas de operación del programa correspondiente. La Auditoría fiscalizará a dichas organizaciones en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Este artículo resulta importante porque existe una referencia expresa a las OSC consideradas como personas morales no lucrativas. Además otorga relevancia al hecho de que sus actividades estén encaminadas a atender grupos específicos –mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y/o migrantes mexicanos.

Para las instancias de gobierno que operan programas sujetos a Reglas de Operación, las actividades que realicen las OSC son relevantes en la medida que estén dirigidas a algunos de estos sectores de la población.

Otro aspecto importante del mismo artículo 178 es lo que señala su segundo párrafo en el sentido de la obligatoriedad que se establece a las OSC para que los recursos se utilicen exclusivamente a los fines del programa respectivo, y que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo en apego a los criterios y contenidos que las Reglas de Operación señalen.

Esto tiene que ver con el hecho de que algunos programas pretenden atribuirles a las OSC actividades específicas como condición para que puedan

recibir recursos. Lo que implica que aquéllas deban modificar su objeto social para tener acceso a los recursos públicos.⁶

Esta situación de confusión de marcos legales, durante los casi tres años que lleva operando la LFFAROSC, ha implicado que algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se sientan ajenas a la aplicación de la misma, argumentando que con sus programas no pretenden fomentar las actividades propias de las asociaciones civiles, sino cumplir con las atribuciones que tienen encomendadas, lo cual resulta incongruente si recordamos que los mecanismos para que este tipo de personas morales reciban recursos públicos son los subsidios y los donativos, y éstos ya se encuentran normados, los primeros mediante las Reglas de Operación que se elaboran para cada Programa, y los segundos, a partir de las disposiciones contenidas en la LFPRH y su Reglamento.

En este sentido, resulta fundamental que sea el artículo 5 de la LFFAROSC –que más que descriptivo es enunciativo– la referencia para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre las actividades de fomento sujetas al otorgamiento de recursos públicos.

ORDEN ESTATAL. COMPARACIÓN DE LA LEY FEDERAL Y LAS LEYES ESTATALES DE FOMENTO A LAS OSC

En este apartado se compara la LFFAROSC con las leyes de Fomento del Distrito Federal y de los estados de Baja California, Veracruz y Tlaxcala.⁷ En el Cuadro 2 se pueden ver las acciones de fomento para cada uno de los ordenamientos locales referidos. En lo que respecta al Distrito Federal y Veracruz se tratan de actividades de desarrollo social. Para Baja California son, en cambio, actividades de bienestar y de desarrollo social, mientras que para Tlaxcala las actividades se consideran fines en sí mismos.

⁶ Algunos ejemplos de estos casos son el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y el que se dirige al Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), dependientes de la Secretaría de Economía, en los que un requisito de participación es que las Asociaciones Civiles tengan en su objeto social algunos de los objetivos específicos descritos en sus Reglas de Operación.

⁷ La Ley de Tlaxcala no es de fomento a las actividades de las OSC, sino que regula el otorgamiento de recursos públicos a las organizaciones sociales en el estado de Tlaxcala, en virtud de que considera ciertas actividades como las que merecen ser incentivadas por el gobierno estatal.

En el caso de las leyes de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y para el estado de Veracruz-Llave, encontramos que la mayoría de las actividades coinciden en ambas legislaciones. Sin embargo, las variaciones que se presentan son las siguientes:

- a) La Ley de Fomento del DF incorpora dos nuevas actividades: apoyar las actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial e impulsar el avance del conocimiento y el desarrollo cultural;
- b) En la actividad que se refiere al desarrollo regional y comunitario, de manera sustentable y el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la conservación y restauración del equilibrio ecológico, la Ley de Fomento del DF considera la actividad de fomentar, en tanto que en Veracruz se señala como coadyuvar en el fomento;
- c) En la actividad para proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles, la Ley de Fomento del DF propone hacerlo mediante el uso de los medios de comunicación, actividad no considerada en otras legislaciones locales sobre la materia;
- d) La Ley de Fomento de Baja California incorpora la actividad de asesoría y gestión jurídica y social, que no aparece en las otras legislaciones;
- e) Las cuatro leyes locales tienen como actividades: el fortalecimiento, defensa y protección a los derechos humanos; la investigación científica y tecnológica, y la preservación del medio ambiente;
- f) La Ley de Tlaxcala sólo considera siete actividades; no considera la prevención y protección civil; los servicios educativos y los servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento a las organizaciones civiles. Sin embargo, maneja conceptos tan generales que hay otras actividades como los servicios de salud que tal vez pueden estar incluidas en alguna de las descritas;
- g) Ninguna de estas leyes considera todas las actividades previstas en la LFFAROSC, como por ejemplo, la promoción de la equidad de género y del deporte, además de que en algunas otras, el señalamiento es más preciso: apoyo a la alimentación popular, fomento de acciones para mejorar la economía popular.

Lo anterior muestra que si bien hay coincidencia entre las legislaciones locales respecto de las temáticas en las que se desarrollan las actividades de las

OSC, existen diferencias en el tipo de acciones que la instancia gubernamental les reconoce que puede llevar a cabo. Por ejemplo, unos reconocen que una OSC puede fomentar (x) actividad, en tanto que otra ley, establece que la OSC coadyuva al fomento de (x) actividad. La diferencia aparenta ser mínima, pero la pretensión es que se reconozcan las mismas actividades en todas las leyes y que éstas coincidan con las actividades que realmente llevan a cabo las propias OSC para que no deban modificar su objeto social en razón de lo que solicita una disposición normativa.

De las figuras jurídicas

Respecto de cuáles figuras jurídicas ubican a las llamadas OSC, parte del problema es que ni en la LFFAROSC ni en otro ordenamiento con esta jerarquía existe una definición de lo que es una OSC.

Sin embargo, aun cuando la LFFAROSC no menciona qué es una OSC, ni qué figuras jurídicas la componen, su artículo 3 caracteriza a este tipo de organizaciones cuando señala:

[...] todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religiosos, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.

El tipo de organizaciones que en principio se pueden inscribir en el Registro Federal de OSC son: asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, instituciones de beneficencia privada, asociaciones de beneficencia privada, fundaciones y aquellas sociedades civiles que se constituyen sin fines lucrativos. Cada una de estas figuras jurídicas tiene su propia regulación y surgen en primera instancia como una manifestación del principio de libertad de asociación, consagrado en el artículo 9 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser

disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

De conformidad con la normatividad que les da origen y que regula a cada una de las figuras jurídicas mencionadas, en el Cuadro 3 se presentan algunas de sus características.

El citado artículo 3 de la LFFAROSC permite que eliminemos a personas morales que aun cuando realicen alguna de las actividades de fomento reconocidas por esta ley, o por otras en los términos de la fracción XVII de su artículo 5, no pueden ser reconocidas como OSC. Tal es el caso de las sociedades mercantiles, de las asociaciones políticas nacionales y de las asociaciones religiosas.

Existe otro tipo de figuras jurídicas –que realizan alguna o algunas de las actividades de fomento– y que tampoco es reconocido como OSC porque las actividades que realiza benefician directamente a sus familiares o a los mismos socios. Un ejemplo son aquellas agrupaciones que se constituyen para atender algún tipo de enfermedad o discapacidad de los hijos, por la que los padres deciden constituir una organización para diversos fines.⁸

Lo mismo sucede con otro tipo de figuras jurídicas que se constituyen de conformidad con otros ordenamientos como la legislación agraria, o la ley que regula a las sociedades de solidaridad social, que realizan actividades de fomento y son reconocidas por la LISR como personas morales lucrativas, en función del objeto social para el cual se constituyeron, pero que no pueden inscribirse en el Registro Federal de OSC porque las actividades descritas en su objeto social están encaminadas a beneficiar únicamente a sus asociados o agremiados y, que en teoría, no tendrían derecho a recibir recursos públicos para operar sus programas. Sin embargo, la realidad es que sí pueden recibir recursos públicos con sólo participar en los programas dirigidos a este tipo de organizaciones.

⁸ En este sentido es conveniente mencionar que algunas de las organizaciones que se constituyen bajo estas figuras, se enfrentan al problema del concepto de autobeneficio que se señala en el artículo 2 inciso a) de la LFFAROSC y que se define como: “Bien, utilidad o provecho que obtengan los miembros de una organización de la sociedad o sus familiares hasta cuarto grado civil, mediante la utilización de los apoyos y estímulos públicos que le hayan sido otorgados para el cumplimiento de los fines de la organización”.

Las sociedades cooperativas reconocidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM),⁹ y por la Ley General de Sociedades Cooperativas, no son consideradas como personas morales lucrativas,¹⁰ a pesar de que realicen actividades señaladas en el artículo 95 de la LISR, lo que se contrapone con lo dispuesto por la LGSM.

El grave problema radica en que si bien es cierto que figuras jurídicas como las sociedades de solidaridad social, las sociedades de producción rural y todas las que se constituyen conforme a la Ley Agraria, así como las sociedades cooperativas, no pueden ser sujetos de la LFFAROSC, sí son sujetos para obtener recursos de diversos programas federales, ya que la normatividad que regula la participación de las personas morales en los diferentes programas es diversa, y no existen criterios homogéneos que regulen esta situación.

La justificación para este asunto se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que para los ejercicios fiscales 2005 y 2006, en el capítulo Reglas de Operación para Programas, se estableció:

[que] las dependencias y entidades podrán celebrar convenios con *personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil*, incluyendo aquellas que promuevan las causas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y migrantes mexicanos, así como con *organizaciones sin fines de lucro legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas* [...].

En otro párrafo, el PEF menciona:

[...] *las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones sin fines de lucro legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas*, que reciban recursos públicos federales en los términos de la presente fracción deberán destinar los mismos, incluyendo los

⁹ El artículo 1 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala que dicho ordenamiento reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: [...] fracc. VI. Sociedad Cooperativa. En su segundo párrafo menciona que cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I al V de este artículo podrán constituirse como sociedad de capital variable, observándose entonces las disposiciones del capítulo VIII de este Ley, aun cuando la Ley General de Sociedades Cooperativas establece en su artículo 11 que este tipo de sociedades pueden ser de capital variable.

¹⁰ El artículo 2 de la Ley General de Sociedades Cooperativas define a las sociedades cooperativas como “una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.

rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo [...].

De lo anterior se desprende que para el ejercicio del gasto de los recursos públicos catalogados como subsidios, éstos se otorgan tanto a las OSC (reconocidas en la LFFAOSC) como a las organizaciones sociales (aquellas que están integradas por los propios beneficiarios de los programas). Para ambos tipos de organizaciones se establecen en principio los mismos requisitos. Sin embargo, cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal deberá solicitar la constancia de inscripción al Registro Federal de OSC si se trata de las primeras referidas, aun cuando pocos son los programas que utilizan la denominación de organizaciones de la sociedad civil para referirse a las personas morales no lucrativas.

Por otro lado, es importante mencionar que el segundo párrafo del artículo 178 del RLFPRH reproduce casi textualmente la referida cita del PEF 2006. La diferencia radica en que se ha omitido lo relativo a *las organizaciones sin fines de lucro legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas*. Es decir, estas organizaciones ya no son reconocidas por este ordenamiento, y en ese sentido, no hay sustento para que las Reglas de Operación de los diferentes programas consideren a este tipo de organizaciones como sujetos para recibir recursos.

El problema puede presentarse para aquellos programas que no modifiquen sus Reglas de Operación, no obstante que a la fecha no existe una instancia por parte del gobierno federal que revise este tipo de elementos cuando se elaboran y aprueban las Reglas de Operación para cada programa.¹¹

El otro problema que podría presentarse es que todas las Reglas de Operación que se modifiquen para el ejercicio fiscal 2007 incluyeran la denominación de OSC para los actores que pueden recibir recursos para operar los diferentes proyectos, en virtud de que el Registro Federal de OSC no cuenta con el sustento normativo para inscribir a las figuras jurídicas que hemos mencionado.

Otra situación que se debe atender es que, cuando se trate de OSC, los programas que operan las diferentes dependencias y entidades de la APF utilicen

¹¹ De conformidad con lo establecido en la LFPRH correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevar a cabo esta revisión, en virtud de que es la instancia que revisa y aprueba, desde el punto de vista presupuestal, todos los proyectos de reglas de operación de los programas a cargo de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

la misma terminología para referirse a ellas, es decir, cuando se trate de personas morales no lucrativas en los términos establecidos por la LFFAROSC.

Actualmente, la identificación de este tipo de organizaciones no es fácil, ya que la referencia que hacen algunos programas sobre el tipo de sujetos que pueden participar en las diversas modalidades o vertientes es muy variada. Por ejemplo, puede haber mención de los siguientes tipos de sujetos: Organizaciones de la sociedad civil, Organizaciones civiles, Asociaciones civiles, Grupos sociales, Organizaciones sociales, Organizaciones de productores (as), Organizaciones de producción.

Pero este problema no es sólo de programas específicos, la propia Ley General de Desarrollo Social define a las organizaciones como: “Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social”.¹² Sin embargo, en la misma ley se pueden encontrar las siguientes nomenclaturas para referirse a ellas: organizaciones productivas, organizaciones sociales, organizaciones civiles y privadas, organizaciones en materia de desarrollo social, organizaciones civiles y de particulares, organizaciones no lucrativas. Esto dificulta aún más la posibilidad de homologar criterios y requisitos en los trámites que las OSC deben seguir para recibir recursos públicos.

El problema se hace más complejo cuando las Reglas de Operación de algunos programas les reconocen cierta calidad o características a las asociaciones civiles como “organismos intermedios”, “organismos promotores” o bien “agentes colaboradores del gobierno federal” como el mecanismo o la condición para recibir recursos públicos y otorgarlos a asociaciones civiles o a micro, pequeñas y medianas empresas. Tal es el caso de algunos programas que opera la Secretaría de Economía, como es el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) en el que se reconoce que las asociaciones civiles pueden operar como organismos intermedios, y el que se dirige al Programa para el Desarrollo de la Industria del *Software* (Prosoft), en el que las asociaciones civiles, además de ser consideradas beneficiarias del Programa, adquieren la calidad de organismos promotores. También en esta situación se encuentra la Ley General de Cultura Física y Deporte, en cuanto a las asociaciones civiles que se reconocen como agentes colaboradores del gobierno federal.

¹² Artículo 5, fracción IX de la Ley General de Desarrollo Social.

Para el Fondo PYME, los organismos intermedios pueden ser:

[...] los Ayuntamientos, las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, los organismos públicos descentralizados estatales, los fideicomisos de carácter público; *las personas morales sin fines de lucro consideradas organizaciones de la sociedad civil*, como pueden ser fideicomisos de carácter privado o mixto, confederaciones y cámaras, organismos y asociaciones empresariales, instituciones académicas, tecnológicas y de investigación y centros de investigación, asociaciones de intermediarios financieros no bancarios, laboratorios, fondos de financiamiento y entidades de fomento, entre otros; cuyos fines u objeto sean compatibles con al menos uno de los objetivos del Fondo PYME; se aprueben por el Consejo Directivo y contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las Mipymes.¹³

La descripción que se hace de este tipo de organismos, cuando lo equipara a las OSC se considera que pretende ir más allá de lo que establece la propia LFFAROSC, en virtud de que dentro de las personas morales sin fines de lucro pueden encontrarse las cámaras, las instituciones académicas, tecnológicas y de investigación, así como las OSC, que serían propiamente las asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, entre otras.

En el caso del Prosoft, sus reglas de operación señalan: “Los organismos promotores son las entidades federativas u organismos empresariales que se encuentran listados en las reglas de operación de este programa, mediante el cual la población objetivo puede solicitar apoyo al Prosoft”.¹⁴ Es decir, por medio de un organismo o asociación empresarial del sector, las empresas puedan solicitar apoyo al Prosoft. De la simple lectura se infiere que el problema radica en que los organismos empresariales que se mencionan son asociaciones civiles que se constituyen por las compañías que integran esta industria por ser la

¹³ Definidos en el artículo 3, fracción XXIX del Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de apoyos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de febrero de 2005. La misma fracción señala que los organismos intermedios que reciban recursos públicos federales del Fondo PYME, en términos de lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los objetivos del mismo.

¹⁴ Este tipo de organismo se encuentra definido en la fracción XXIV del artículo 3 del Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de febrero de 2005.

forma en que pueden acceder a recursos públicos, es decir, a partir de ser una persona moral no lucrativa, reconocida por la LFFAROSC como una OSC.

Las reglas de operación en comento también definen a las personas morales como las agrupaciones de personas físicas que forman entes colectivos con finalidad lícita a la que la Ley les ha reconocido capacidad jurídica independientemente a la de sus integrantes para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Otros ordenamientos jurídicos tienen características similares. Por ejemplo, las Bases de organización y funcionamiento del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) definen a las instituciones privadas no lucrativas como las *agrupaciones u organizaciones cuyo objeto primordial no incluye la obtención de beneficios económicos ni perseguir fines de lucro, así como las organizaciones de la sociedad civil que constituyan los capítulos nacionales de organizaciones internacionales*. En términos de estas mismas bases, una persona moral será aquella que se constituye en asociaciones o corporaciones temporales o perpetuas fundadas con algún motivo de utilidad pública o privada, que en sus relaciones civiles o mercantiles representan una entidad con actividad materializable.

En este mismo sentido, la Ley General de Cultura Física y Deporte señala como personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura y denominación, a las que conforme a su objeto social:¹⁵

- a) Promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo del deporte sin fines preponderantemente económicos serán registradas por la Conade como *Asociaciones Deportivas*, o como sociedades deportivas cuando su actividad se realice con fines preponderantemente económicos;
- b) Promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo de la activación física y la recreación deportiva, serán registradas por la Conade como *Asociaciones Recreativo-Deportivas*, cuando no persigan fines preponderantemente económicos o como Sociedades Recreativo-Deportivas cuando su actividad se realice con fines de lucro;
- c) Desarrollen, promuevan o contribuyan a la rehabilitación en el campo de la cultura física-deportiva y el deporte, serán registradas por la Conade como *Asociaciones de Deporte en Rehabilitación*, cuando no persigan fines preponderantemente económicos o como sociedades de deporte en la Rehabilitación cuando su actividad se realice con fines de lucro;

¹⁵ Estas descripciones se encuentran detalladas en los artículos 44, 46, 60, 61 y 62 del citado ordenamiento.

d) Promuevan o contribuyan a la investigación, estudio, análisis, enseñanza, difusión y fomento de la cultura física y el deporte en México, serán registradas por la Conade como *Asociaciones de Cultura Física-Deportiva*, cuando no persigan fines preponderantemente económicos o como Sociedades de Cultura física-Deportiva, cuando su actividad se realice con fines de lucro.

Asimismo este ordenamiento, en su artículo 52, establece que:

Las asociaciones deportivas nacionales debidamente reconocidas en términos de la presente Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como *agentes colaboradores del Gobierno Federal*, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública.

Es decir, se trata de personas morales que se constituyen con la figura jurídica de asociaciones civiles, pero que en función del objeto social que tienen adquieren otro tipo de connotaciones.

Otro aspecto relevante para revisar se refiere a que algunas asociaciones civiles se constituyen bajo la figura de Patronatos en los que su objeto social consiste en conseguir recursos y administrarlos en beneficio de otra instancia que les da origen para obtener recursos públicos y privados. Algunos ejemplos de éstos son el Patronato de Bomberos de Allende AC, Patronato de Apoyo del Hospital General de Occidente AC. Otro caso es el de los Patronatos para la Educación de los Adultos que se han constituido en cada una de las entidades federativas y que son el mecanismo por el que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos canaliza los recursos que van a cada Instituto Estatal para la Educación de Adultos para cubrir los gastos que genera la operación de los promotores o agentes educativos.

En este caso, se trata de asociaciones civiles que tienen por objeto social auxiliar o coadyuvar con las funciones que tienen establecidas algunas entidades. Los motivos que llevan a ello pueden ser diversos; sin embargo, de conformidad con lo establecido por la LFFAROSC consiste de OSC que realizan alguna de las actividades de fomento mencionadas en el artículo 5 de la propia Ley.

Por otro lado, existen algunos organismos descentralizados tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales que se constituyen bajo la figura jurídica de asociaciones civiles, pero que dada su naturaleza no pueden ser inscritos en el Registro Federal de OSC y los recursos públicos que reciben se

obtienen a partir de otro tipo de mecanismos diferentes a los subsidios y donativos. Este sería el caso de algunos Centros de Integración Juvenil o de El Colegio de México AC, El Colegio Mexiquense AC, entre otros.

Finalmente, en el orden estatal, por lo que respecta a la materia de fomento, las leyes utilizan diferente nomenclatura cuando se refieren al tipo de organizaciones que pueden registrarse. Mientras que en el Distrito Federal y Veracruz se refieren a *organizaciones civiles*, en Baja California únicamente mencionan a *organizaciones*, y en Tlaxcala utilizan el término de *organizaciones sociales*.¹⁶

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal distingue, por un lado, a las organizaciones civiles como aquellas que agrupan a ciudadanos, constituidas con base en el artículo 9 constitucional, que se ocupan de la defensa y promoción de derechos, así como del mejoramiento de condiciones de vida de terceros, y por otro, a las organizaciones sociales que son aquellas que agrupan a habitantes del DF para la defensa, promoción y realización de sus derechos, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes. La Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California en su artículo 2, fracción II, las define como las organizaciones civiles no gubernamentales o de la sociedad civil, que sin fines de lucro realicen las acciones de bienestar y desarrollo social, inspiradas en los principios de responsabilidad social, solidaridad y filantropía.

En síntesis, vemos que existen gran cantidad de figuras jurídicas diferentes que pueden eventualmente afectar el acceso de las OSC a recursos públicos y a las actividades de fomento en general.

De los apoyos y estímulos públicos

La fracción V del artículo 6 de la LFFAROSC señala que:

Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos: [...] V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables [...].

¹⁶ Esto se desprende de los siguientes ordenamientos: Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal; Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave; Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California; y Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del estado de Tlaxcala.

Por otro lado, el artículo 7 del mismo ordenamiento establece que:

Para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones: I. Estar inscritas en el Registro [...].

El primer aspecto por considerar es que la propia LFFAROSC no define qué se entiende por apoyos y estímulos públicos o cuáles son.¹⁷ Sin embargo, es posible establecer que éstos deben ser algo diferente a lo que señalan las demás fracciones del artículo 6 y que se resume en los siguientes aspectos:

- a) incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos que permitan las disposiciones jurídicas en la materia;
- b) donativos y aportaciones que las organizaciones de la sociedad civil pueden recibir en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;
- c) beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales dirigidos a organizaciones de la sociedad civil y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas, y
- d) asesorías, capacitaciones y colaboraciones que les otorguen dependencias u entidades de la Administración Pública Federal para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades.

Por otro lado, el término de apoyo no se encuentra específicamente incluido en el *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*,¹⁸ sólo existe el término de “estímulos fiscales”, entendidos éstos como:

¹⁷ En el caso del Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave existe una mención expresa al “acceso a los recursos y fondos públicos” en su artículo 14 que a la letra dice: “Para los efectos de la Ley y este Reglamento, se entenderá como acceso a los recursos y fondos públicos, la participación en los programas de desarrollo y asistencia social que llevan a cabo la Subsecretaría de Gobierno y la Subsecretaría de Desarrollo Social, destinados a proporcionar recursos y financiamiento a las organizaciones civiles para el mejor desarrollo de sus actividades”.

¹⁸ Este Glosario de términos fue integrado por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en febrero de 2001. Aquí se establece diferencias entre “apoyos a estados y municipios” y “apoyos fiscales”, considerados estos últimos como “las asignaciones de recursos o

[...] el conjunto de recursos otorgados a través de instrumentos que conforman las Transferencias Vía Ingreso. Apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como: devolución de impuestos de importación a los exportadores, franquicias, subsidios, disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etcétera.

Los programas que operan mediante Reglas de Operación utilizan el término “apoyo”, cuando se habla de tipos y montos de apoyo que pueden otorgar. Por esto, la interpretación que se ha dado es que, aquellos programas en que los recursos económicos se destinen a personas morales no lucrativas (organizaciones de la sociedad civil), deberán solicitar que éstas se encuentren inscritas en el Registro Federal de OSC. Sin embargo, es conveniente mencionar que a la fecha, pocas dependencias y entidades han modificado sus Reglas de Operación para que se incluya este requisito,¹⁹ aunque de manera informal se les solicitó a las organizaciones entregaran una copia de su Clave Única de Inscripción al Registro Federal de OSC (Cluni) para que en su momento pudieran informar sobre los recursos otorgados a las organizaciones.

También las dependencias y entidades que tienen asignados recursos para otorgar donativos, adoptaron el criterio de solicitar este requisito –inscribirse en el Registro–, aun cuando no se encontraba previsto en el PEF.

El *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal* considera el término de “donativos, obsequios o beneficios prohibidos” y lo define como:

Aquellos bienes, prestaciones, servicios, descuentos, prebendas o similares que el servidor público acepta o solicita durante el desempeño de su empleo, cargo, comisión o con motivo de éste, prohibidos por la ley. La ley extiende esta prohibición al cónyuge del servidor, sus familiares y socios.

exenciones de impuestos que se otorgan a las entidades en las que el Gobierno Federal tiene participación, destinándose los mismos a gastos de operación, inversión o de algún otro tipo, según las necesidades”.

¹⁹ Las dependencias y entidades que modificaron sus Reglas de Operación fueron Sedesol (Programas de: Opciones Productivas, Vivienda Rural y Coinversión Social), y el Instituto Nacional de las Mujeres.

El mismo instrumento refiere a la *donación* como:

El contrato mediante el cual una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes. Transferencias de bienes de un individuo a otro sin remuneración alguna. Es el traslado de recursos que se conceden a instituciones sin fines de lucro, organismos descentralizados y fideicomisos que proporcionan servicios sociales y comunales para estimular actividades educativas, hospitalarias, científicas y culturales de interés general.

Por otro lado, el artículo 97 de la LISR señala los requisitos que deben tener las personas morales no lucrativas que soliciten ser donatarias autorizadas para estar en posibilidad de extender recibos con deducibilidad de impuestos:

I. Que se constituyan y funcionen exclusivamente como entidades que se dediquen a cualquiera de los fines a que se refieren las fracciones VI, X, XI y XII del artículo 95 de esta Ley y que, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria, una parte sustancial de sus ingresos la reciban de fondos proporcionados por la Federación, Estados o Municipios, de donativos o de aquellos ingresos derivados de la realización de su objeto social. Tratándose de aquellas entidades a cuyo favor se emita una autorización para recibir donativos deducibles en el extranjero conforme a los tratados internacionales, además de cumplir con lo anterior, no podrán recibir ingresos en cantidades excesivas por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías o por actividades no relacionadas con su objeto social.

II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación. No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito.

III. Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales a que se refiere este artículo, o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

IV. Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles.

V. Mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos, así como al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije el Servicio de Administración Tributaria.²⁰

VI. Informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos, que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel en el que se realice la operación, de los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos. La información a que se refiere esta fracción estará a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del segundo párrafo del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.²¹ Los requisitos a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, deberán constar en la escritura constitutiva de la persona moral de que se trate con el carácter de irrevocable.²² En todos los casos, las donatarias autorizadas deberán cumplir con los requisitos de control administrativo que al efecto establezca el Reglamento de esta Ley.

Por su parte, el RLISR señala lo siguiente:

Artículo 110. Los donativos y sus rendimientos deberán destinarse única y exclusivamente a los fines propios del objeto social de las donatarias. En ningún caso podrán dichas donatarias destinar más del 5% de los donativos y, en su caso, de los rendimientos que perciban para cubrir sus gastos de administración [...] Para los efectos de este artículo, se consideran gastos de administración, entre otros, los relacionados con las remuneraciones al personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como las demás contribuciones y aportaciones que en términos de las disposiciones legales respectivas deba cubrir la donataria. No quedan comprendidos dentro de los gastos de administración, aquellos que la donataria deba destinar directamente para cumplir con los fines propios de su objeto social.

²⁰ La modificación a esta fracción se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de diciembre de 2004.

²¹ La adición de esta fracción se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 2005.

²² Con motivo de la promulgación de la LFFAROSC, se publicó en la Miscelánea Fiscal del 19 de noviembre de 2004, la autorización para que las donatarias autorizadas modificaran la redacción de estas dos fracciones, a efecto de que la redacción se armonizara con lo dispuesto por ambos ordenamientos.

Este último artículo se vuelve fundamental porque contraviene lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de la LFFAROSC que a la letra dice:

La entrega de apoyos y estímulos a las Organizaciones con cargo a los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia y, en ningún caso, dichos recursos podrán ser destinados para cubrir el gasto corriente de las Organizaciones.

Independientemente de que el monto del 5% pueda considerarse insuficiente, y del hecho de que sólo aplica para los donativos, existe una contradicción entre ambos ordenamientos, porque sí existe la posibilidad de que las OSC utilicen un monto de los recursos públicos para gastos de administración.

Esta situación en la práctica ha significado problemas a algunas asociaciones civiles que reciben recursos para el mantenimiento de sus propias instalaciones, que en sí mismas son lo que constituye su objeto social. Por ejemplo, a partir de la promulgación de la LFFAROSC, el Comité Olímpico Mexicano que está constituido como una asociación civil, no ha recibido recursos públicos de la Conade, en virtud de que no ha tramitado su Cluni, porque esto la sujetaría a no poder utilizar dichos recursos en el mantenimiento de las instalaciones deportivas.

Si bien es cierto que la LISR y su Reglamento no diferencian que los donativos que reciban las organizaciones sean públicos o privados, es conveniente mencionar que con la promulgación de la LFPRH y su Reglamento, se establecen nuevas normas para otorgar donativos públicos a personas morales no lucrativas. El artículo 80 de la LFPRH indica lo siguiente:

- I. Los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:
- II. Deberán contar con recursos aprobados por la Cámara de Diputados para dichos fines en sus respectivos presupuestos. Las dependencias, así como las entidades que reciban transferencias, no podrán incrementar la asignación original aprobada en sus presupuestos para este rubro;
- III. El otorgamiento del donativo deberá ser autorizado en forma indelegable por el titular del respectivo ejecutor de gasto y, en el caso de las entidades, adicionalmente por el órgano de gobierno;
- IV. En todos los casos, los donativos serán considerados como otorgados por la Federación;
- V. Deberán solicitar a los donatarios que, aparte de ser asociaciones no lucrativas, demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales, y que sus

principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos, salvo los casos que permitan expresamente las leyes;

VI. Los beneficiarios del donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo;

VII. Deberán verificar que los donatarios no estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal y que en ningún caso estén vinculados a asociaciones religiosas o partidos y agrupaciones políticas nacionales, salvo los casos que permitan las leyes, y

VIII. Deberán incluir en los informes trimestrales, las erogaciones con cargo a la partida de gasto correspondiente, el nombre o razón social, los montos entregados a los beneficiarios, así como los fines específicos para los cuales fueron otorgados los donativos.

IX. En ningún caso se podrán otorgar donativos a organizaciones que por irregularidades en su funcionamiento estén sujetas a procesos legales.

X. Los ejecutores de gasto que pretendan otorgar donaciones en especie deberán sujetarse a la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables.

Por su parte, el RLFPRH señala en su artículo 83 lo siguiente:

Una vez determinado el otorgamiento de los donativos en los términos de las disposiciones aplicables, las dependencias o entidades deberán formalizar el instrumento jurídico que corresponda, en su caso, con base en el modelo, reglas y requisitos que emitan la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 184 del mismo Reglamento establece que en términos de lo dispuesto por la Ley, se podrán otorgar donativos en dinero de la Federación a los siguientes beneficiarios:

I. Asociaciones no lucrativas que demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos, salvo los casos que permitan expresamente las leyes; II. Fideicomisos constituidos por las entidades federativas o particulares; III. [...] IV. [...] Tratándose de asociaciones no lucrativas y fideicomisos constituidos por particulares, invariablemente deberán sujetarse a los requisitos previstos en el artículo 80, fracciones III y IV de la Ley.

En ningún requisito se encuentra mención expresa de que si las asociaciones no lucrativas son OSC, éstas deben acreditar estar inscritas en el Registro Federal de OSC.

En conclusión, el otorgamiento de apoyos y estímulos públicos a las organizaciones se considera fundamentalmente como la entrega de recursos públicos a las mismas. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la LFPRH, éstos tendrán la forma de subsidios o donativos, *los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia.*

De los aspectos sujetos a sobrerregulación

La falta de armonización entre los diferentes ordenamientos legales ocasiona una sobrerregulación que afecta a las OISC, para que éstas puedan realizar trámites ante diferentes instancias, incluyendo los que les permiten obtener recursos públicos.

En este apartado quiero referirme a tres aspectos fundamentales: los diferentes registros en los que las OSC deben inscribirse o registrarse; los requisitos que deben cubrir ante cada instancia de la Administración Pública Federal a que recurren para realizar algún trámite; y las instancias que los revisan, controlan o fiscalizan.

DE LOS REGISTROS A LOS QUE DEBEN ACUDIR LAS OSC

Desde el sexenio 1994-2000, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) integró y puso en marcha el Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA). Con este requisito se pretendía que personas físicas y morales hicieran un trámite único ante dicha dependencia, para lo cual debían entregar los documentos que los identificaran, otorgándoseles una clave que debían presentar al momento de solicitar un trámite o servicio ante cualquier otra instancia de la Administración Pública Federal y así se evitarían volver a entregar la misma documentación. Sin embargo, su difusión y operación no tuvo la fuerza suficiente, por lo que la cantidad de personas físicas y morales registradas, es mínima en relación con el total. Actualmente el RUPA está a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

Este antecedente es importante porque hay quienes opinan que el Registro Federal de OSC vino a sobreregular en la medida en que ya existía el RUPA. Sin embargo, es de destacar que el Registro que surge a instancias de la LFFAROSC, tiene sentido, en virtud de que inscribe a las organizaciones en función de la o las actividades de fomento que lleven a cabo y que son reconocidas por el mismo ordenamiento.

No obstante, también es cierto que cuando se promulgó la LFFAROSC, ya existían algunas leyes estatales sobre la materia —en el Distrito Federal, Veracruz, Baja California y Tlaxcala—, que igual consideran la operación de un Registro o de un Directorio. En el caso del Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, se inscribirá a todas las organizaciones civiles que realicen las actividades de Desarrollo Social a que se refiere su Ley, teniendo como funciones las siguientes:

- Organizar y administrar un sistema de registro y de información de las organizaciones civiles.
- Inscribir a las organizaciones civiles que cumplan con los requisitos que establece esta Ley y otorgarles su respectiva constancia de inscripción.
- Verificar, conforme a lo previsto en el Reglamento de esta Ley, el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en esta ley, por parte de las organizaciones civiles.
- Reconocer públicamente las acciones que lleven a cabo las organizaciones civiles que se distingan en la realización de actividades de Desarrollo Social.
- Las demás que le establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En Veracruz, se crea el Registro de Organizaciones Civiles del estado de Veracruz, en el que se inscribirán este tipo de organizaciones cuando realicen alguna o algunas de las actividades de desarrollo social reconocidas por la ley respectiva, y tiene las mismas funciones que el Registro del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California, promueve la integración de un Catálogo o Directorio en que se registrará a las organizaciones que lo soliciten, siempre y cuando realicen alguna de las actividades de bienestar y desarrollo social reconocidas por la propia Ley. A diferencia de los dos registros mencionados anteriormente, este Catálogo requiere de la revalidación del registro, para lo

cual las organizaciones inscritas en el Catálogo o en el Directorio, deberán acudir en el mes de octubre de cada año ante la autoridad competente a solicitar por escrito dicha revalidación. Para ello la autoridad en la materia emitirá una convocatoria pública.

Finalmente, la Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del estado de Tlaxcala, establece un Registro en el que las organizaciones que quieran recibir recursos públicos deben inscribirse. Uno de los requisitos que se solicitan es exhibir un padrón de beneficiarios actualizado, el que deberá contener nombre completo, localidad, municipio y clave de la credencial de elector, por lo que la finalidad de este Registro es muy diferente a las leyes locales mencionadas.

Después de este análisis queda claro que una OSC que opere en cualquiera de las entidades federativas mencionadas y que participe de los programas del gobierno federal, al menos tiene que realizar dos trámites.

Otro registro importante de mencionar, en el orden federal, es el que opera el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y que concentra toda la documentación de aquellas organizaciones e instituciones que quieren ser donatarias autorizadas, entre las que se encuentran las OSC, a efecto de contar con recibos deducibles de impuestos.

En el caso de este Registro no se exige como requisito la Cluni y en opinión de la misma instancia, ésta no podría sustituir a la documentación legal que solicitan, toda vez que consideran que no se trata de un apoyo o estímulo en opinión de lo establecido en la LFFAROSC, sino más bien de un trámite relacionado con los donativos que OSC solicitan al sector privado. El registro no es permanente, debe realizarse una actualización cada año en la fecha que le corresponda a cada OSC y los estatus que se manejan en este registro son: autorizaciones renovadas, autorizaciones no renovadas y autorizaciones revocadas. Las OSC, así como las demás instituciones autorizadas para ser donatarias, se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por otro lado, la Ley de Asistencia Social publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004, considera la creación de un Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social con el propósito de dar difusión a los servicios y apoyos asistenciales que ofrecen las instituciones públicas y privadas. Este directorio implica que en su momento todas aquellas OSC que se dediquen a la asistencia social deban registrarse en los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia Estatales o del Distrito Federal. Aun cuando

la ley no precisa los documentos que deben entregar, todo hace presumir que la mayoría serán los mismos que se solicitan en el Registro Federal de OSC. Otra de las finalidades de este directorio es que a partir del registro de las instituciones y de la supervisión de las funciones asistenciales, se otorgarán recursos a las instituciones de asistencia social pública. A la fecha este directorio no ha podido iniciar sus funciones, en virtud de que el Reglamento de la propia Ley en donde se especificarán los requisitos que deben cumplir las instituciones de asistencia social para tramitar su inscripción, no ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.²³

Por su parte, la Ley de Ciencia y Tecnología establece un Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) que se encuentra regulado por sus Bases de Organización y Funcionamiento y tiene como objetivo “mantener una base de datos de las instituciones, centros, organismos, empresas o personas físicas de los sectores público, social y privado, que realicen actividades científicas y tecnológicas”.²⁴

El artículo 1 de sus Bases lo define como “un Registro autodeclarativo de carácter administrativo y gratuito que busca fomentar la vinculación entre la investigación científica y el desarrollo tecnológico con los programas de apoyo y estímulo a la inversión productiva y de generación de valor de las actividades y proyectos de ciencia, tecnología y de formación de recursos humanos de alto nivel”.

Este Registro es considerado “un *prerrequisito* para todos aquellos interesados en recibir los beneficios o estímulos de cualquier tipo que se deriven de la Ley de Ciencia y Tecnología o de cualquier otro ordenamiento federal aplicable a las actividades científicas y tecnológicas”,²⁵ entre los que se encuentran las instituciones privadas no lucrativas y las personas morales de tipo civil, sólo

²³ El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) han tenido reuniones de trabajo para analizar los mecanismos que permitan armonizar ambas legislaciones a efecto de causarle las menores molestias a las OSC que estarían obligadas a registrarse ante ambas instancias.

²⁴ Artículo 2 de las Bases de Organización y Funcionamiento del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas, y Reglas de Operación de la Comisión Interna de Evaluación del Reniecyt, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2006.

²⁵ De la lectura del artículo 3 de las Bases que rigen el funcionamiento del Reniecyt pareciera que cualquier programa de la Administración Pública Federal que considere llevar a cabo actividades científicas y tecnológicas deberá estar inscrito en el mismo, además de contar con su Cluni. Sin embargo, el Conacyt no acepta solicitar a las OSC que participan con ellos la Cluni, en virtud de que considera que la LFFAROSC no les aplica por tener su propia Ley Reglamentaria.

será necesario que acrediten realizar actividades de investigación científica y tecnológica, desarrollo tecnológico y producción de ingeniería básica. Por lo que una organización cuya actividad se relacione con la promoción y fomento científico y tecnológico deberá realizar mínimo dos trámites de registro ante diferentes instancias.

DE LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUBRIR LAS OSC

Este punto se relaciona con el anterior, en cuanto que la documentación que debe entregar una OSC que decida realizar su trámite de inscripción en cualquiera de los registros locales e inclusive al Registro Federal de OSC es muy similar. Esto ocasiona que la organización deba entregar varias copias de su misma documentación en diferentes ventanillas.

Sin embargo, esto puede alcanzar dimensiones inesperadas si consideramos que las OSC que participan en los programas para obtener recursos públicos deben entregar la misma documentación el número de veces que pretendan participar, aun cuando en más de una ocasión sea en la misma dependencia.

Los esfuerzos realizados a partir de la entrada en vigor de la LFFAROSC llevaron a que algunas dependencias o entidades solicitaran al Registro Federal de OSC copia de la documentación presentada por las OSC. Sin embargo, se trata de esfuerzos aislados, porque al revisar la documentación legal que se les requiere en cada programa, en la mayoría de las ventanillas gubernamentales federales les continúan solicitando toda la documentación, independientemente de que éstas cuenten ya con su Cluni. El problema fundamental radica en que las áreas jurídico-normativas requieren copia de esta documentación, e incluso en algunos casos, originales para suscribir el instrumento jurídico correspondiente.

Otro aspecto que se debe considerar es que debiera existir una relación única de documentos obligatorios que requieren presentar las OSC para participar en los diferentes programas. Se trata de un mínimo de documentos necesarios e indispensables para cumplir con los requisitos de participación de cada programa, más allá de la documentación legal.

DE LAS INSTANCIAS QUE FISCALIZAN LAS ACTIVIDADES DE LAS OSC

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en su artículo 2, lo siguiente: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y *todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales*”. De aquí se desprende que todas las personas, inclusive las morales, y a su vez, las OSC son sujetos de fiscalización sobre el uso y destino de los recursos públicos con los que operan.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la instancia fiscalizadora de las OSC cuando operan con recursos públicos, independientemente de su naturaleza (subsidios o donativos), de conformidad con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) que define a las entidades fiscalizadas como:

Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 36 de LFSF, sus atribuciones le permiten a la ASF revisar la contabilidad de las organizaciones, así como los resultados de sus proyectos, en aquellos casos en que se reciban denuncias debidamente fundadas o bien, por otras circunstancias en las que pueda suponerse “el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío, para lo cual procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas”.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que otorgan recursos públicos son responsables de la supervisión y el seguimiento de los mismos, en función de su uso por parte de las OSC. Sin embargo, no son instancias fiscalizadoras que puedan llevar a cabo compulsas. Sus atribuciones se restringen a solicitar los informes físicos y financieros que permitan determinar si se cumplieron los objetivos y las metas propuestas, y si los recursos se ejercieron

en los conceptos convenidos, aun en el caso del supuesto señalado por el artículo 214 del RLFPRH, que dice en su párrafo quinto:

Las dependencias y entidades, a través de los servidores públicos competentes para ejercer recursos presupuestarios y los titulares de las unidades administrativas que hayan gestionado el otorgamiento de los recursos, serán responsables de llevar el seguimiento del ejercicio y destino de las aportaciones, subsidios y donativos otorgados a fideicomisos, mandatos y análogos. La Secretaría sólo dará seguimiento al otorgamiento de recursos presupuestarios a dichos instrumentos, con cargo al Presupuesto de Egresos.

Esto significa que, cuando alguna dependencia o entidad tenga conocimiento de algún desvío de recursos o que la organización no cumplió con los compromisos del convenio de concertación suscrito, deberá remitir el asunto al contencioso de su misma instancia, para que en el ámbito de sus atribuciones determine la acción civil o penal que proceda.

En ese mismo supuesto, una dependencia o entidad debe dar cuenta a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de este tipo de incumplimientos, toda vez que situaciones de este tipo están consideradas como una infracción a la propia LFFAROSC. Lo anterior a efecto de que se lleve a cabo el procedimiento administrativo que permita determinar si por el presunto incumplimiento la OSC se hace acreedora a algún tipo de sanción administrativa regulada por la misma Ley. En este sentido, la Comisión de Fomento conoce y resuelve sobre todas las infracciones establecidas por la Ley y en su momento deberá informar a la autoridad fiscal, así como a las dependencias y entidades sobre las organizaciones sancionadas.

Sin embargo, el RLFPRH señala que para el caso de los donativos que otorguen las dependencias y entidades a los beneficiarios a que se refiere el artículo 184 fracción I del mismo ordenamiento, así como a los fideicomisos constituidos por particulares a que se refiere la fracción II de dicho artículo:

Deberán verificar que en el instrumento correspondiente el donatario se comprometa a facilitar la realización de auditorías por parte de la Función Pública y el órgano interno de control correspondiente, respecto de la aplicación de los recursos federales otorgados como donativos, así como a *designar a un responsable interno solidario de la aplicación de dichos recursos, el cual*

será considerado como particular que maneja o aplica recursos públicos, en los términos de las disposiciones aplicables.

A partir de la aprobación de este nuevo Reglamento queda establecida la figura del responsable interno solidario por parte de las OSC, quien será la persona física que reciba también las sanciones de tipo civil o penal que se le apliquen a las propias organizaciones. No así en materia administrativa, porque la LFFAROSC sólo considera a las organizaciones en los términos señalados por el artículo 3.

Por otro lado, el artículo 185 del RLFPRH señala que:

La Función Pública llevará el registro único de los beneficiarios de los donativos de la Federación, para lo cual, establecerá las disposiciones generales para que las dependencias y entidades proporcionen la información de las instituciones beneficiarias de donativos, e integrará y actualizará dicho registro.

Las dependencias y entidades informarán a la Función Pública sobre el incumplimiento de los donatarios a las obligaciones previstas en el artículo 80 de la Ley, en este Reglamento, en las demás disposiciones aplicables y en el instrumento jurídico que celebren, para su registro como beneficiarios no elegibles de donativos posteriores.

Esto refiere a un nuevo Registro de OSC que se vean beneficiadas por los donativos que otorguen las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que significa que esta instancia de control y vigilancia podrá, si así lo considera necesario, solicitarle información y/o documentos a las propias organizaciones.

Legislación en materia de fomento

A la fecha de elaboración del presente trabajo (marzo, 2007) existen una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y, las cuatro leyes locales del Distrito Federal, de Veracruz-Llave, de Baja California y de Tlaxcala. En otras entidades federativas existen iniciativas que aún no han sido aprobadas por sus respectivas legislaturas, tal es el caso de Chihuahua y Aguascalientes.

Lo que resulta importante es la necesidad de que todas las entidades federativas debieran contar con su propia ley de fomento a las actividades que llevan a cabo las OSC.²⁶

Sin embargo, la propuesta es que todas las leyes de fomento giren sobre un mismo eje, es decir, que cuenten con los elementos fundamentales que les permitan obtener recursos de las instancias de gobierno federales, locales y municipales para el fomento de sus actividades sin que esto les signifique modificar sus estatutos dependiendo de la autoridad a la que acudan.

En este sentido, se propone realizar un análisis que permita determinar cuáles serían los elementos fundamentales que deberían tener todas las leyes de fomento de los estados que aún no han legislado sobre la materia.

- a) Un primer aspecto son las actividades de fomento. Todas las leyes sobre la materia deberían contener las mismas actividades de fomento, independientemente de la entidad federativa que se trate. Esto permitiría que las OSC tuvieran mayor certeza jurídica sobre el reconocimiento a sus actividades.
- b) Un concepto único de “organización de la sociedad civil”. Todas las leyes de fomento debieran caracterizar de la misma forma a las OSC, a efecto de que el mismo tipo de figuras jurídicas pudieran ser sujetos del fomento de sus actividades. En este aspecto también es importante acotar de manera precisa los conceptos de autobeneficio y bien común, a efecto de que organizaciones que actúen para beneficiar a sus asociados o a sus familiares como parte del cumplimiento de su objeto social no se vean excluidas de la participación de ejecutar proyectos con recursos públicos.
- c) Un apartado fundamental son los derechos y obligaciones de las OSC. En el caso de los derechos, lo importante sería que todas las leyes sobre la materia tuvieran un reconocimiento de los mismos. Esto implica que las leyes de fomento tuvieran similares objetivos.

En el Cuadro 4 se presentan los derechos y obligaciones que tienen las OSC en cada una de las leyes de fomento promulgadas hasta el momento. Esto debe servir como punto de partida para determinar si éstos son los únicos, si

²⁶ El escenario ideal sería que hubiera una Ley General de Fomento que considerara a todas las entidades federativas. Sin embargo, la tendencia muestra que algunos estados están interesados en tener su propia Ley de Fomento que considere los aspectos fundamentales de la Ley Federal de Fomento.

todos requieren estar en este tipo de ordenamientos, pero sobre todo para buscar que los mismos derechos y obligaciones estén reconocidos en todas las leyes sobre la materia.

El capítulo de derechos debiera tener una sección referida a las funciones que habrían de realizar las dependencias y entidades del orden de gobierno correspondiente para garantizar dichos derechos de las OSC.

En el caso de las obligaciones es necesario distinguir entre las que se generan por la promulgación de la ley y aquellas que las OSC ya tienen desde el momento en que se constituyen legalmente y que a las autoridades de fomento no les corresponde dar seguimiento.

Se requiere que haya correspondencia entre las obligaciones que se generan en el marco de la legislación en materia de fomento y las posibles infracciones que se desprendan de las mismas, para que no sea posible el autobeneficio, que se encuentra definido por la LFFAROSC, no está como una obligación el que las organizaciones no incurran en él, pero sí es una infracción que se sanciona con la cancelación de la Cluni.

d) Contar con la información completa, fiel y actualizada de las OSC se vuelve un aspecto fundamental de este tipo de ordenamientos. Sin embargo, se deben buscar los mecanismos e instrumentos idóneos que lo permitan, sin que esto implique que las organizaciones deban registrarse en más de un Registro y que tengan que entregar más de una vez su documentación legal.

Sin embargo, esto conlleva una acción importante por parte de las propias OSC y es la necesidad de informar sobre cualquier cambio que se genere o tenga que ver con ellas; es decir, desde el cambio de domicilio hasta la modificación de su objeto social, ya que de ello dependerá en gran medida que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal confíen en la Cluni como documento legal que exima a las OSC de presentar toda su documentación legal para la obtención de recursos públicos.

e) Cada ley de fomento deberá crear sus propias instancias. Sin embargo, se considera que dos de ellas son fundamentales: la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, en la que deberán estar representadas aquellas instancias del gobierno local que tengan bajo su responsabilidad la atención a las OSC. El Consejo Técnico Consultivo es otra instancia que se hace necesaria en cada entidad federativa, en la que la participación y representación mayoritaria deberá corresponder a las propias organizaciones de la sociedad civil.

f) Si bien es cierto que del establecimiento de las obligaciones se pueden generar presuntos incumplimientos, se requiere que este tipo de ordenamientos abunden más en el procedimiento, los mecanismos y las autoridades a las que les corresponde sancionar, aun cuando el objetivo fundamental es el fomento de las actividades realizadas por las OSC.

Otras consideraciones

Existen aspectos en la vida de las OSC que de manera colateral se relacionan con las actividades que llevan a cabo y que debieran revisarse para ver el tratamiento que puede dárseles. Un ejemplo de esto es la serie de obligaciones que adquieren las organizaciones cuando llevan a cabo sus funciones y contratan a personal o profesionales para que las realicen. Se estima que las organizaciones no lucrativas, así como aquellas consideradas como donatarias autorizadas tienen asignadas actividades que no debieran estar sujetas a las obligaciones que establecen la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, que en términos generales se dirigen a empresas o sociedades mercantiles. Sin embargo, lo cierto es que se establece un vínculo entre un patrón y un trabajador con características especiales que si bien deben tomarse en cuenta, no es posible negar dicha relación porque esto resultaría violatorio de los derechos que tiene cualquier trabajador que presta sus servicios.

Lo que sí debe ser posible es trabajar sobre un esquema que diferencie entre el tipo de patrón de que se trate, porque es cierto que no es lo mismo el funcionamiento de una sociedad mercantil que el de una OSC. Este tipo de propuestas, si bien van más allá del fomento de las actividades de las organizaciones, son convenientes porque los problemas en materia laboral o de seguridad social pueden propiciar que las mismas organizaciones deban suspender las actividades que realizan a favor de diferentes sectores de la sociedad.

Otro aspecto relevante y que implica la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es qué hacer con aquellas organizaciones solicitantes de recursos públicos de los programas que no cuentan con recibos simples, sino sólo con facturas. Este problema ha crecido y puede llegar a ser más grande porque las organizaciones manifiestan cada vez más que el Sistema de Administración Tributaria sólo les autoriza a expedir facturas. Por otro lado,

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no pueden recibir una factura si el recurso que están otorgando es un subsidio o un donativo.

Por último, es necesario tomar en cuenta que el resultado de los otros temas que integran la Agenda de la Sociedad Civil puede implicar modificaciones o adiciones al marco normativo que rige a las OSC.

Propuestas

Como resultado del desarrollo de este trabajo, se presentan las siguientes propuestas. Sin embargo no todas ellas pueden tener el mismo impacto ni darse en los mismos plazos y esto puede ir en función de la instancia o instancias que deban conocer de ellas:

1. Modificar la LISR para que se reconozcan como actividades sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos todas las actividades de fomento que reconoce la LFFAROSC como de orden público e interés social.
2. Modificar la legislación fiscal, a efecto de que el documento que sirva para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos sea la Cluni, como una forma de simplificación administrativa.
3. Los programas aprobados por la Cámara de Diputados a partir de los cuales se otorguen subsidios, deben estar vinculados a las actividades de fomento que llevan a cabo las OSC en favor de la población objetivo de cada programa. Esto hace necesario que desde la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y de los Programas Sectoriales se considere que la LFFAROSC obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus atribuciones, a fomentar las actividades de las OSC, para buscar la vinculación entre las necesidades de la población objetivo a la que se dirigen los programas, con las actividades de fomento que llevan a cabo este tipo de organizaciones para atender sus requerimientos.
4. Homologar la nomenclatura en los diversos ordenamientos para el caso de las OSC, a efecto de dar mayor claridad tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal como a las propias organizaciones. La referencia para este caso debe ser la LFFAROSC.
5. Determinar una instancia que revise y califique si los sujetos o actores de los diferentes programas que se dirijan a OSC, efectivamente se ajustan a lo

señalado por la LFFAROSC. La propuesta es que sea alguna de las instancias que ya realizan la tarea de revisar y dictaminar el contenido de las Reglas de Operación, para no generar trámites adicionales, a las dependencias y entidades que operan dichos programas.

6. Las OSC deben contar con programas específicamente dirigidos a ellas, a efecto de evitar que su participación en las diferentes convocatorias públicas se realice en situaciones injustas para las organizaciones que requieren realizar el trámite de su inscripción al Registro Federal de OSC, a diferencia de otro tipo de organizaciones.
7. Proponer a la siguiente administración que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) revise que se solicite copia de la Cluni como único documento que avale que se trata de una persona moral legalmente constituida e inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes entre los requisitos de participación de las Reglas de Operación de programas que se dirijan a OSC. Esto permitiría que una organización no tuviera que entregar copia de los documentos legales que ya entregó al Registro Federal de OSC.
8. Armonizar la legislación que rige a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que soliciten copia de la Cluni cuando otorguen recursos públicos. En especial, los donativos públicos regulados por la LFPRH y su Reglamento.
9. Proponer que el Registro Federal de OSC opere como un Registro Nacional a efecto de que sirva como referencia de información y/o documentación para todas las entidades federativas que tengan o llegasen a tener leyes de fomento a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Esto a partir de que las leyes de fomento locales reconozcan en sus disposiciones la documentación e información de las OSC con Cluni y no creen nuevos registros.
10. Buscar que el referente único en el ámbito federal para las actividades de fomento que llevan a cabo las OSC sea el Registro Federal de OSC, a efecto de evitar que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal pretenda crear su propio registro.
11. Realizar un esfuerzo entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que no se les solicite a las OSC la misma documentación que ya entregaron en el Registro Federal de OSC. La solicitud de documentación debiera hacerse al propio Registro.

12. Buscar que las leyes locales de fomento que se propongan, consideren no solicitar la misma documentación que ya entregaron las OSC al Registro Federal de OSC y buscar los mecanismos de vinculación con esta instancia, para que en su momento les proporcione copia de la documentación de las OSC ya sea en forma impresa o digitalizada.
13. Proponer que la Sedesol –como responsable de la coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal–, organice un grupo de trabajo que tenga por objeto revisar la relación de documentos que se solicitan a las OSC, a efecto de homologar los criterios de solicitud de documentación en función a los propios objetivos que tienen los programas.
14. La fiscalización que se realice de los recursos públicos que se otorguen a las OSC deberá hacerse en relación directa con la normatividad que rige a las propias personas morales y no como si el ejercicio del recurso lo llevaran a cabo dependencias y entidades.

Ahora bien, estas propuestas, que surgen como conclusión del análisis realizado, pueden agruparse en las siguientes proposiciones específicas, las que se presentan en función de las instancias que debería de conocer de ellas y después de incorporar los comentarios recibidos en el foro de discusión sobre el marco normativo:

Poder Ejecutivo

1. Integrar un grupo de trabajo con representantes de las dependencias que integran la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC y con representantes de otras dependencias como sería el caso de la Secretaría de la Función Pública o de la Secretaría de Salud, así como de aquellas entidades que trabajan con OSC con el propósito de homologar los criterios del gobierno federal para la aplicación de la LFFAROSC y de su reglamento. Algunos de los aspectos que deben ser considerados en este grupo son los siguientes:
 - Homologar el reconocimiento de la Cluni como documento que acredita las actividades de fomento de las OSC, como requisito de participación para los diferentes programas y acciones que operan las diferentes

instancias y como el documento que acredite las actividades no lucrativas de aquellas OSC que soliciten ser donatarias autorizadas.

- Establecer los mecanismos necesarios para evitar que las OSC deban registrarse ante diferentes instancias y entregar el mismo tipo de documentación cuando el objetivo sea acreditar o registrar las actividades que llevan a cabo.
2. Propiciar la participación de las OSC en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, con el objetivo de establecer las estrategias y acciones en las que incidirán las OSC, mismas que deberán vincularse con los objetivos señalados en los diferentes programas que operan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para apoyar a diversos sectores de la población.
 3. Organizar un grupo de trabajo entre los representantes de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen en práctica algunos programas o acciones con las OSC, a efecto de que se promuevan reformas al Reglamento de la LFFAROSC que clarifiquen aquellos aspectos necesarios para la adecuada aplicación de la normatividad en materia de fomento de las actividades de las OSC.

Poder Legislativo

1. Conformar un grupo de trabajo con las comisiones correspondientes en cada Cámara con el propósito de promover una reforma a la LFFAROSC que especifique algunos aspectos de dicho ordenamiento, pero sobre todo para que incorpore aquellos temas que como resultado de su aplicación en los tres años de vigencia se hacen necesarios.
2. Algunos de estos temas tienen que ver con especificar las formas y términos en los que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fomentarán las actividades de las OSC.
3. Otro punto refiere a los presupuestos que se deben otorgar para que las OSC realicen las actividades de fomento reconocidas.

Temas sugeridos para una segunda etapa de investigación

Los temas que se considera se pueden desarrollar en una segunda etapa son los siguientes:

1. Propuesta de armonización legislativa y desarrollo de modelos de leyes para los estados.
2. Revisar y analizar las diferentes leyes que incluyen actividades o tareas que pueden realizar las OSC en el diseño, realización y aplicación de las políticas públicas que lleva a cabo el gobierno federal, a efecto de que se promueva la correspondencia entre la legislación vigente y los programas o acciones que operan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pero sobre todo con los mecanismos o instrumentos que permitan una participación eficaz y eficiente de las OSC.

CUADRO 1 Actividades de Fomento en la LFFAROSC y la LISR

ART. 5 DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (LFFAROSC)	ARTÍCULO 95 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)
I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.	VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades: <i>b)</i> La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados. <i>d)</i> La rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes. <i>e)</i> La ayuda para servicios funerarios.
II. Apoyo a la alimentación popular.	<i>a)</i> La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.

CUADRO 1
(continúa)

ART. 5 DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (LFFAROSC)	ARTÍCULO 95 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)
III. Cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.	a. La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.
IV. Asistencia jurídica.	c) La asistencia jurídica, el apoyo y la promoción para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.
V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.	VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, <i>que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas</i> y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades: XII. Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, dedicadas a las siguientes actividades: c) La protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales; <i>así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones de la composición pluricultural que conforman el país.</i>
VI. Promoción de la equidad de género.	
VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.	VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; <i>que realicen acti-</i>

CUADRO 1
(continúa)

ART. 5 DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (LFFAROSC)	ARTÍCULO 95 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)
	<i>vidades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:</i>
VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario.	g) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.
IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	h) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
X. Promoción del deporte.	XVI. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, <i>deportivos</i> o religiosos. <i>No pueden ser donatarias autorizadas.</i>
XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.	b) La asistencia o rehabilitación médica o la atención en establecimientos especializados.
XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.	XIX. Las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de las áreas geográficas definidas que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, así como aquellas que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Dichas sociedades o asociaciones, deberán cumplir con los requisitos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 97 de esta Ley, para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos en los términos de la misma. XX. Las asociaciones y sociedades civiles, sin fines de lucro, que comprueben que se dedican exclusivamente a la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat, siempre que

CUADRO 1
(continúa)

ART. 5 DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (LFFAROSC)	ARTÍCULO 95 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)
	además de cumplir con las reglas de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria, se obtenga opinión previa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dichas asociaciones y sociedades, deberán cumplir con los requisitos señalados en las fracciones II, III, IV y V del artículo 97 de esta Ley.
XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.	<p>VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:</p> <p><i>f)</i> Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.</p> <p>X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación, así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza.</p> <p>XI. Sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas.</p> <p>XII. Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, dedicadas a las siguientes actividades:</p> <p><i>a)</i> La promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, conforme a la Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, así como a la Ley Federal de Cinematografía.</p> <p><i>b)</i> El apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas de conformidad con lo señalado en el inciso anterior.</p>

CUADRO 1
(continúa)

ART. 5 DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (LFFAROSC)	ARTÍCULO 95 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)
	<p>c) La protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales; así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones de la composición pluricultural que conforman el país.</p> <p>d) La instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas.</p> <p>e) El apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.</p> <p>XVII. Asociaciones o sociedades civiles que otorguen becas, a que se refiere el artículo 98 de esta Ley. <i>No pueden ser donatarias autorizadas.</i></p>
XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	<p>f) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.</p> <p>g) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.</p>
XV. Participación en acciones de protección civil.	
XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.	
XVII. Las que determinen otras leyes.	

CUADRO 2

Actividades sujetas a fomento que reconocen las diferentes leyes locales

LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL (ACTIVIDADES)	LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE (OBJETO DE LAS ACTIVIDADES)	LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ACTIVIDADES)	LEY QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL ESTADO DE TLAXCALA (FINES)
<p>I. Fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos; II. Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano; III. Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para beneficio de la población; IV. Fomentar el desarrollo regional y comunitario, de manera sustentable y el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la conservación y restauración del equilibrio ecológico; V. Realizar acciones de prevención y protección civil; VI. Apoyar a los grupos vulnerables y en desventaja social en la realización de sus objetivos; VII. Prestar asistencia social en los términos de las leyes en la materia; VIII. Promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población; IX. Desarrollar servicios educativos en los términos de la Ley General de Educación; X. Apoyar recursos humanos, materiales o de</p>	<p>I. Fortalecer el goce y ejercicio de los derechos humanos y fomentar la cultura de los mismos; II. Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano; III. Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para beneficio de la población; IV. Coadyuvar en las acciones de fomento al desarrollo regional, turístico, industrial y comunitario, de manera sustentable y el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la conservación y restauración del equilibrio ecológico; V. promover acciones de prevención y protección civil; VI. Apoyar a los grupos vulnerables y en desventaja social para la realización de sus objetivos; VII. Fomentar la asistencia social en los términos de las leyes en la materia; VIII. Promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población del estado y del país; IX. Fomentar el desarrollo de los servicios educativos en los términos que</p>	<p>I. Asesorar, gestionar, orientar y proporcionar asistencia técnica, jurídica y social a personas, grupos, agrupaciones y asociaciones, así como a instituciones y organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, involucrados en tareas de bienestar y desarrollo social; II. Promover, obtener, canalizar y aportar recursos humanos, materiales, técnicos y financieros con el propósito de aplicarlos a favor de sus actividades y objeto social; III. Realizar actos de auxilio, apoyo y asistencia en favor de la población; IV. Coadyuvar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; V. Realizar obras y prestar servicios a la comunidad; VI. Realizar investigación científica, tecnológica y social, que genere conocimientos e información para el desarrollo social y el beneficio de la población; VII. Educar y capacitar con carácter formal e informal, tanto individual como colectivamente, en las disciplinas temáticas relacionadas con las disci-</p>	<p>I. Proporcionar asistencia social o jurídica; II. Promover el desarrollo y bienestar social; III. Fomentar la investigación científica y tecnológica; IV. Promover actividades que tiendan a fomentar la preservación del medio ambiente; V. Promover actividades productivas con el propósito de beneficiar el desarrollo económico, social y cultural, y VI. Coadyuvar en la defensa de los derechos humanos y sociales, la paz y la justicia, a partir del desarrollo de programas y acciones tendientes a la difusión y defensa de éstos.</p>

CUADRO 2
(continúa)

LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ-Llave (OBJETO DE LAS ACTIVIDADES)	LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ACTIVIDADES)	LEY QUE REGULA EL OTORGAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS OS DEL ESTADO DE TLAXCALA
servicios para la salud integral de la población, en el marco de la Ley General de Salud y de la Ley de Salud para el Distrito Federal; XI. Apoyar las actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial; XII. Impulsar el avance del conocimiento y el desarrollo cultural; XIII. Desarrollar y promover la investigación científica y tecnológica; XIV. Promover las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y sitios arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural, conforme a la legislación aplicable. XV. Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante: a) El uso de los medios de comunicación; b) La prestación de asesoría y asistencia técnica; c) El fomento a la capacitación, y XVI. Favorecer el incremento de las capacidades productivas de las personas para alcanzar su autosuficiencia y desarrollo integral; XVII. Las demás actividades que, basadas en los principios que animan esta Ley, contribuyan al desarrollo social de la población.	establece la Ley de la materia; X. Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para el fomento de la salud integral de la población, en el marco de la legislación federal y local en la materia; XI. Promover la investigación científica y tecnológica, tanto para el área urbana como rural. XII. Promover ante las autoridades competentes el desarrollo de las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y sitios arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural del estado, conforme a la legislación aplicable; XIII. Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles mediante: a) La presentación de asesoría y asistencia técnica; y b) El fomento a la capacitación de sus integrantes; XIV. Fortalecer el incremento de las capacidades productivas de las personas, para alcanzar su autosuficiencia y desarrollo integral; y XV. Las demás actividades que, basadas en los principios que animan esta Ley, contribuyan al desarrollo social.	plimas filosóficas, humanas y sociales, y en las tareas inherentes al desarrollo humano y social. Estas actividades podrán requerir o no del reconocimiento de validez oficial de estudios; VIII. Construir redes de organizaciones civiles para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como para su fortalecimiento y apoyo en el logro de los objetivos y tareas compartidas; IX. Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para la salud integral de la población; X. Promover actividades económicas con el propósito de aportar en forma íntegra sus rendimientos a favor del desarrollo social y cultural; XI. Fortalecer y proteger el ejercicio de los derechos humanos, y XII. Las demás actividades vinculadas con el bienestar y el desarrollo social.

CUADRO 3
Figuras jurídicas (aspectos relevantes)

NOMBRE DE LA FIGURA JURÍDICA	DEFINICIÓN
Asociación Civil	Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación (Código Civil Federal).
Sociedad Civil	Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial (Código Civil Federal).
Instituciones de Beneficencia Privada	Son las particulares que con fines de utilidad pública y no lucrativos, son reconocidos por el Estado como auxiliares de la Administración Pública en el cumplimiento del fin de asistencia social y que les concede capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a actos de esta índole. (Ley de Instituciones de Beneficencia Privada del estado de Veracruz-1937). Son creadas por particulares, su finalidad se considera de utilidad pública, no lucrativa, y el Estado las reconoce como auxiliares de la asistencia social con capacidad para poseer un patrimonio propio, destinado a la realización de sus objetivos. Se entenderán por acciones no lucrativas y de utilidad pública, los actos ejecutados por las instituciones de beneficencia con fondos particulares, sin objeto de especulación, con un fin humanitario (Ley de Beneficencia Privada del estado de Nuevo León) (2 de enero de 1984). Son entidades jurídicas, que con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios, sin propósito de lucro, tales como los de asistencia, educación en todos los niveles, creación y promoción de instituciones culturales, desarrollo físico, afianzamiento de la moral y, en general, todas las acciones que tiendan a mejorar las circunstancias de carácter social y desarrollo integral de la persona, sin designar individualmente a los beneficiarios y sin más limitaciones que las que establecen, la Constitución General de la República y la del estado de Puebla (Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el estado Libre y Soberano de Puebla) (21 de julio de 1994).
Fundaciones	Las personas morales que se constituyan, en los términos de esta ley, mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia social (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal). Las personas morales constituidas por voluntad de los particulares o por disposición de la Ley en los casos que ésta establece, para la administración de un conjunto de bienes afectados a actos de los que se definen en el

CUADRO 3
(continúa)

NOMBRE DE LA FIGURA JURÍDICA	DEFINICIÓN
	<p>artículo 1 de la misma ley (Ley de Instituciones de Beneficencia Privada del estado de Veracruz). Las instituciones que se constituyen por declaración unilateral de voluntad, ya sea en vida o por disposición testamentaria, a las cuales se aportan un conjunto de bienes y derechos con el objeto de realizar actos de desarrollo humano, asistencia o bienestar social en forma temporal o permanente (Ley de Instituciones de Desarrollo Humano y de Bienestar Social para el estado de San Luis Potosí, publicada el 3 de diciembre de 2002). Se entiende por fundación el acto entre vivos o testamentario, por el que una persona destina gratuitamente y a perpetuidad, bienes inmuebles o capitales impuestos o que deban imponerse sobre inmuebles, a la creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia, educación o instrucción, observándose las restricciones del artículo 27 de la Constitución general de la República (Ley sobre Fundaciones y Asociaciones de Beneficencia Privada de Durango, publicada el 24 de marzo de 1907).</p>
Instituciones de Asistencia Privada	<p>Son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios. Las instituciones de asistencia privada serán fundaciones o asociaciones. Se consideran de utilidad pública y gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que les confieran las leyes (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal). Son personas morales con fines de interés público que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios y sin propósito de lucro (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México). Las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública. El Estado y sus Municipios favorecerán su creación, funcionamiento y desarrollo. Conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado, las Instituciones de asistencia privada no causarán el pago de las contribuciones estatales por sus actividades, previa declaratoria del Ejecutivo Estatal (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del estado de Sinaloa). Las Instituciones de Asistencia Privada son las personas morales de interés público constituidas por particulares, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que realicen actos humanitarios de beneficencia o asistencia, sin propósito de lucro y sin precisar individualmente a los beneficiarios de su objeto social, independientemente de la Ley en la cual tuvieron su origen. Estas instituciones podrán organizarse como fundaciones o asociaciones [...] (Ley de Instituciones de Asistencia Privada del estado de Michoacán).</p>

CUADRO 4
Derechos y obligaciones de las OSC en la legislación de fomento

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

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Artículo 6. Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos: I. Inscribirse en el Registro; II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades; IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable; V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia; VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables; VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados</p>	<p>Artículo 7. Para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones: I. Estar inscritas en el Registro; II. Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación; III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados; IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban; V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades; VI. Notificar al Registro de las</p>

*Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas
por Organizaciones de la Sociedad Civil*
(continúa)

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley; IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos; X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades; XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.</p>	<p>modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva; VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas; VIII. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro. La organización que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quien transmitirá dichos bienes; IX. Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social; X. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes; XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral; XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y XIII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.</p>

*Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar
y Desarrollo Social para el estado de Baja California*

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Artículo 8. Las organizaciones tendrán como derechos: I. Participar en la planeación, elaboración, promoción y ejecución de las políticas públicas en materia de bienestar y desarrollo social, tanto en el ámbito estatal como municipal en los términos que establezcan las leyes aplicables en la materia; II. Obtener recursos públicos en los términos del artículo 6 de esta Ley; III. Canalizar recursos propios a otras organizaciones de la sociedad civil, con objetivos similares a los de esta Ley; IV. Participar en la celebración de convenios y en la ejecución de acciones de concertación con las distintas dependencias y entidades, para la realización de actividades de bienestar y desarrollo social en el ámbito federal, estatal y municipal; V. Ser respetadas en su autonomía y formas de articulación con otras organizaciones, así como con las diversas instituciones públicas y privadas; VI. Recibir asesoría y capacitación por parte de las dependencias públicas y privadas para el efectivo cumplimiento de sus fines; VII. Ser sujetos de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución de los planes estatal y municipales de desarrollo, así como en los programas y proyectos que deriven de éstos, en los términos de lo dispuesto en la Ley de Planeación del estado de Baja California y demás disposiciones aplicables a las actividades que desarrollan; VIII. Concertar convenios de subrogación y ser concesionarias para la operación de programas y servicios públicos tanto en el ámbito estatal como municipal, y IX. Las demás que las leyes y disposiciones reglamentarias les establezcan.</p>	<p>Artículo 10. Serán obligaciones de las organizaciones: I. Informar a las personas que les done algún bien o recurso, el destino que se le ha dado al mismo, previa solicitud por escrito, teniendo la organización quince días como máximo con dicha petición; II. Cumplir con su objeto social, el cual siempre deberá de ser en beneficio de la comunidad; III. Destinar la totalidad de los bienes y recursos públicos obtenidos al cumplimiento de su objetivo; IV. Rendir a la Coordinación un informe del uso de los recursos públicos mediante la integración de un expediente contable, cuando ésta lo solicite; V. Procurar la profesionalización de sus servicios y la continua formación técnica y humana de sus miembros; VI. Abstenerse de realizar acciones de proselitismo político-partidista o religioso, y VII. Las demás que se prevean en la presente Ley o en las disposiciones reglamentarias correspondientes.</p>

*Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social
de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal*

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Artículo 10. Las organizaciones civiles inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal adquirirán los derechos siguientes: I. Ser instancias de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de Desarrollo Social del Distrito Federal; II. Ser representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que en materia de Desarrollo Social establezca la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; IV. Recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan, de conformidad con sus estatutos y sin perjuicio de lo que dispongan otras disposiciones jurídicas; V. Acceder, en los términos estipulados por el reglamento, a los recursos y fondos públicos que, para las actividades previstas en esta Ley, y conforme a las disposiciones jurídicas de la materia, destina la Administración Pública del Distrito Federal; VI. Gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia; VII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios de concertación que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos; y VIII. Recibir, en el marco de los programas que al efecto formulen dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, asesoría, capacitación y colaboración, cuando así lo soliciten.</p>	<p>Artículo 11. Las organizaciones civiles inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal tendrán, además de las obligaciones previstas en otras disposiciones jurídicas que atañen a su objeto social, las siguientes: I. Informar al Registro cualquier modificación a su objeto social, domicilio o representación legal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la protocolización de la modificación respectiva, a efecto de mantener actualizado el sistema de registro a que se refiere esta Ley; II. Mantener a disposición de las autoridades competentes para actualizar el sistema de información, así como del público en general, la información de las actividades que realicen y de su contabilidad o, en su caso, de sus estados financieros; III. Destinar la totalidad de sus recursos al cumplimiento de su objeto; IV. Carecer de ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades político-partidistas, así como de realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos; y V. Proporcionar a la autoridad que otorgue los recursos y fondos públicos a que se refiere la Ley, la información, así como las facilidades para la verificación en todo momento, sobre el uso y destino de los apoyos otorgados.</p>

*Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos
a las Organizaciones Sociales del estado de Tlaxcala*

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Artículo 10. Las organizaciones sociales registradas, tendrán los derechos siguientes: I. Celebrar convenios y ejecutar las acciones de concertación con las distintas dependencias y entidades, para la realización de actividades de carácter social en los ámbitos federal, estatal y municipal; II. Gozar de respeto a su autonomía y formas de vinculación con otras asociaciones, así como con diversas instituciones públicas y privadas; III. Solicitar o gestionar el otorgamiento de apoyos económicos o en especie, para la realización de sus programas de bienestar y desarrollo social; IV. Acceder a los beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales, que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos legales aplicables; V. Recibir cuando lo soliciten, asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades públicas, para el mejor cumplimiento de sus objetivos y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen éstas, y VI. Las demás que establezca esta ley y su reglamento.</p>	<p>Artículo 11. Las organizaciones sociales registradas, tendrán las obligaciones siguientes: I. Destinar la totalidad de los bienes y recursos públicos obtenidos, al cumplimiento de las acciones y programas aprobados por el Consejo; II. Informar al Consejo cuando lo solicite, del uso de los recursos públicos que hayan obtenido; III. Mantener a disposición de las autoridades competentes, la información financiera de la aplicación de los recursos públicos utilizados, con el propósito de garantizar la transparencia de éstos; IV. Actualizar anualmente su Registro ante el Consejo; V. Reintegrar los recursos públicos que no hayan sido utilizados para los fines autorizados; VI. Obtener autorización del Consejo para disponer de los recursos públicos asignados, y VII. Las demás que establezca esta ley y su reglamento.</p>

*Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social
de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave*

DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Artículo 9. Las Organizaciones Civiles inscritas en el Registro a que se refiere el capítulo II, adquirirán los derechos siguientes; I. Emitir su opinión, cuando así se les solicite, en los objetivos, prioridades y estrategias de política de desarrollo social en el estado de Veracruz; II. Estar representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que, en materia de desarrollo social, establezca la Administración Pública del estado de Veracruz, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; III. Recibir los bienes de otras Organizaciones Civiles que se extingan, de conformidad con sus estatutos y sin perjuicio de lo que señalen otras disposiciones legales aplicables; IV. Acceder, en los términos estipulados por el Reglamento, a los recursos y fondos públicos que, para las actividades previstas en esta Ley, conforme a la Legislación de la materia, destine la Administración Pública del estado de Veracruz; V. Gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue el Estado, de conformidad con las leyes de la materia; Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios de concertación que al efecto se celebren; VI. Recibir, en el marco de los programas que al efecto formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado, asesoría, capacitación y colaboración, cuando así lo soliciten; y VII. Coordinarse entre sí con el propósito de llevar a cabo acciones conjuntas en beneficio del desarrollo social.</p>	<p>Artículo 10. Las Organizaciones Civiles inscritas en el Registro tendrán, además de las obligaciones previstas en otras disposiciones jurídicas, las siguientes: I. Informar al Registro cualquier modificación a su objeto social, domicilio o representación legal en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la protocolización de la modificación respectiva, a efecto de mantener actualizado el sistema de registro a que se refiere esta Ley; II. Mantener, a disposición de las autoridades competentes, los datos de las actividades que realicen, su contabilidad y, en su caso, sus estados financieros, con el objeto de actualizar el sistema de información, así como publicar anualmente sus estados financieros en la <i>Gaceta Oficial</i> del gobierno del estado; III. Destinar la totalidad de sus recursos al cumplimiento de su objeto; IV. Ser autónomos, no estar ligados o subordinados a partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades político-partidistas, así como de realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos; y V. Proporcionar, a la autoridad que otorgue los recursos y fondos públicos a que se refiere esta Ley, cuando así lo solicite, la información que le requiera, así como las facilidades para verificar, en todo momento, el uso y destino de los apoyos recibidos.</p>

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Ley del Impuesto Sobre la Renta.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
Ley General de Cultura Física y Deporte.
Ley General de Desarrollo Social.
Ley General de Sociedades Mercantiles.
Ley General de Sociedades Cooperativas.
Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Ley de Asistencia Social.
Código Civil Federal.
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal.
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave.
Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California.
Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del estado de Tlaxcala.
Ley de Instituciones de Beneficencia Privada del estado de Veracruz-1937
Ley de Beneficencia Privada del estado de Nuevo León del 2 de enero de 1984.
Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el estado Libre y Soberano de Puebla del 21 de julio de 1994.
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del estado de Sinaloa.
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del estado de Michoacán.
Ley de Instituciones de Desarrollo Humano y de Bienestar Social para el estado de San Luis Potosí, publicada el 3 de diciembre de 2002.
Ley sobre Fundaciones y Asociaciones de Beneficencia Privada de Durango, publicada el 24 de marzo de 1907.
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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

Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave.

Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de febrero de 2005.

Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de febrero de 2005.

Resolución Miscelánea Fiscal para 2005, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2005.

BASES de Organización y Funcionamiento del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas, y Reglas de Operación de la Comisión Interna de Evaluación del Reniecyt, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2006.

Fondos públicos a organizaciones de la sociedad civil

Ricardo Bucio Mujica
Moisés Rodríguez Curiel
*Ana María Sánchez Rodríguez**

Introducción

Este documento se circunscribe al desarrollo del tema de «Fondos Públicos a OSC»¹ y busca analizar la asignación de recursos a organizaciones de la sociedad civil (OSC), señalar los retos que de ésta devienen y formular propuestas de política pública. El análisis no pretende ser exhaustivo, sino mostrar los rasgos principales del tema en cuestión, básicamente desde la perspectiva de los fondos otorgados por las dependencias del gobierno federal. Para ello se plantean los siguientes objetivos:

- Revisar el contexto actual de los fondos públicos a los que tienen acceso las OSC en México, en el ámbito federal.
- Presentar experiencias y casos significativos que den cuenta de avances y problemas en la materia.
- Formular propuestas de políticas públicas dirigidas a fomentar a las OSC a partir del acceso a fondos públicos.

La necesidad de recursos económicos por parte de las OSC tiene, en muchos casos,² una relación directa con la capacidad de éstas de llevar a cabo de manera eficiente las actividades que le permiten cumplir con su objeto social. Una gran cantidad de OSC no tiene las capacidades instaladas, las habilidades, el acceso a oportunidades o los activos –de infraestructura, patrimoniales, de relación e interlocución u otros– que se requieren para obtener los recursos suficientes.

En México, la tarea de conseguir recursos para las OSC constituye un imperativo que las obliga a realizar esfuerzos (en tiempo, en capacidades), en ocasiones en detrimento del propio fin organizacional. Además de esto, que las OSC puedan acceder de manera transparente a recursos públicos, contribuye a la construcción democrática.

Metodología y organización del documento

Para la obtención de información se han utilizado cuatro fuentes de información:

- *Entrevistas a especialistas*³ a quienes se ha solicitado información cualitativa sobre el objetivo del financiamiento y su utilidad para el Estado; la relación entre OSC y gobierno; valoración y análisis de experiencias; y propuestas de política pública. La información recibida ha sido de gran utilidad para la elaboración de cada una de las partes de este documento.

- *Información pública del gobierno federal* obtenida a partir del Sistema de Solicitudes de Información (Sisi),⁴ centrada en el Análisis de Cuenta Pública Federal 2005 del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, e información específica sobre programas federales.

- *Revisión y análisis de experiencias y casos específicos* de los cuales se podrán desprender propuestas de política pública.

- *Revisión bibliográfica.*

Como se señaló en la Agenda Fiscal, los gobiernos al otorgar apoyos y estímulos a las organizaciones no sacrifican recursos ni merman sus finanzas, por el contrario, realizan una inversión social, puesto que suman recursos privados y de las comunidades para atender la problemática social y económica. Así, el financiamiento a las actividades de las organizaciones debe verse desde una óptica de fomento a la participación ciudadana solidaria y como una política de generación de cohesión social.

El documento se compone de tres apartados. El primero presenta un diagnóstico sobre los principales fondos existentes, tanto públicos (coinvertido social del Indesol, el fideicomiso Transforma México y al programa de Apoyo a las OSC de la Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública), como privados. El segundo apartado consiste en un análisis de los avances, dificultades y la problemática central para, en el tercer apartado, realizar una serie de propuestas de política pública orientadas a obtener más recursos públicos, por un lado, y a facilitar el acceso transparente a ellos por parte de las OSC, por otro. También se entrega, en un anexo, un análisis sobre el acceso a los fondos públicos en el Reino Unido, España y Canadá.

1.1 Diagnóstico: fondos en México para OSC en el orden Federal

A fin de lograr un acercamiento hacia la realidad práctica del financiamiento público a OSC, se obtuvo información pública de los apoyos del gobierno

federal en general hacia las OSC, y de tres fondos federales en específico —que se consideraron importantes por la magnitud de los recursos que manejan, por su posicionamiento entre las OSC o por haber sido el centro de casos controversiales en la asignación y uso de los recursos públicos.

Es importante resaltar que por primera vez, en 2006, se contó con información global de la acción del gobierno federal hacia las OSC.⁵ Es un paso sustantivo que se debe reconocer y fortalecer en función de mejorar la calidad y cantidad de información con la que puede contar la ciudadanía y el propio gobierno federal para el diseño y evaluación de las políticas públicas. Para ello es necesario analizar la información y conocer sus limitaciones y errores.

De acuerdo con la LFFAROSC, las dependencias y entidades del gobierno federal están obligadas a hacer un informe anual sobre todos los apoyos que hayan brindado. Este informe lo deben presentar a la Comisión de Fomento a las OSC que se deriva de la misma Ley.

La información presentada corresponde al ejercicio fiscal 2005, el primer informe que se emitió, y el único disponible a la fecha (abril 2007). Actualmente la Comisión de Fomento está recabando la información correspondiente a 2006. El siguiente cuadro concentra los datos globales de dicho Informe Anual:

Cuadro 4-1. Informe Anual dependencias y entidades de la AFP

La primera dificultad para leer este reporte es que las entidades reportan apoyos a más Clunis⁶ de las existentes, lo que supone que se repiten varias veces las mismas organizaciones entre diferentes dependencias; sin embargo no es posible saber quiénes son ni cuáles son las dependencias y entidades que otorgan el apoyo puesto que no se cuenta con información desagregada por dependencia donante.

En segundo lugar, se advierte que más de la mitad de los Programas de fomento reportados son de tipo económico. Sin embargo sólo 15.3% de las Clunis referidas recibieron apoyo de tipo económico. Este porcentaje seguramente es menor debido a lo expuesto en el punto anterior.

En tercer lugar, existe concentración de los apoyos económicos del gobierno federal en pocas dependencias y entidades. De los 44 programas de fomento económico, sólo 14 brindan apoyo a un número mayor a diez OSC. Esos 14 programas de fomento apoyan al 93.1% de las OSC con Cluni que recibieron apoyo económico, y esos mismos 14 programas de fomento concentran 94.8%

del monto total de los apoyos económicos de la APF a las OSC en 2005 (Cuadro 2). Por tanto, los otros 30 programas de fomento económico brindan únicamente 5.2% de los apoyos económicos que tiene el gobierno federal para las OSC.

Los programas de mayor impacto son en primer lugar, el Programa de Coinversión Social (PCS) del Indesol, en 2005 por ejemplo, apoyó a nivel central a 351 OSC.⁷ La segunda acción de fomento más importante por su impacto en las OSC fue de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que llegó a 185 OSC (aquí se tiene la certeza de que no llegó a más OSC ya que esta acción de fomento se opera únicamente al nivel central). Sin embargo, el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) es quien más recursos destinó seguido de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), ambas dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Cuadro 4-2. Recursos federales entregados a OSC (2005)

En agosto de 2006 se hizo una solicitud de información a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento a las OSC (a partir del Indesol, organismo responsable de dicha Secretaría), respecto a la cantidad de OSC inscritas en el registro y la presentación de sus informes a la Comisión de Fomento, como también lo estipula la Ley. De esta solicitud se obtuvieron datos al 25 de agosto de 2006 que indican que casi el 34% de la OSC no entregaron el informe, como lo muestra el Cuadro 3.⁸

Cuadro 4-3. Informes de OSC presentados (2005)

De esta información se desprende que los mecanismos de la LFFAOSC permiten identificar, con limitaciones en la información, una gran cantidad de acciones gubernamentales de fomento, de las cuales no se tenía conocimiento integrado. Sin embargo, la posibilidad de análisis de la información es muy limitada e incompleta y, en todo caso, sólo informa de apoyos otorgados y montos, sin ahondar en los criterios o características de los programas o acciones ni sobre sus resultados, mecanismos de articulación o su evaluación.

Es importante subrayar que gran cantidad de recursos se destinan a OSC que funcionan como brazos civiles para la operación de tareas de entidades de gobierno. En ese sentido, tres programas ejercen un porcentaje significativo del total destinado hacia organizaciones cuya creación es promovida por el

gobierno para coadyuvar en sus tareas: es el caso del INEA, o de los Centros de Integración Juvenil (CIJ). El destinar fondos públicos bajo el mismo marco jurídico a organizaciones de distinto carácter distorsiona la intencionalidad de las políticas de fomento y de la información pública pues se presenta como recursos otorgados a la sociedad civil organizada.

Existen vacíos legales que permiten que algunas entidades no otorguen información. En particular es de destacar que la SHCP, a través del Sistema de Administración Tributaria (SAT), no informe de los incentivos fiscales otorgados a las OSC.

Hay gran concentración de recursos en pocos programas, y muchos programas con muy pocos apoyos (30 programas o acciones otorgaron menos de 10 apoyos cada uno). Ello puede repercutir en altos costos de operación para el gobierno federal, en falta de especialización, y en una mayor posibilidad de políticas públicas con criterios no sólo diversos sino contradictorios.

Muy pocas dependencias, sólo cinco, concentran un gran porcentaje del número de apoyos otorgados mediante los fondos públicos que administran, por lo que su articulación sería un avance sustantivo en términos de lograr una política del Gobierno Federal para el fomento económico: Ss, Sedesol, Shcp, Sep y Sagarpa.

La información del Registro Federal de OSC acerca de lo reportado en los informes de las OSC, así como de los apoyos que éstas dicen haber recibido de las entidades y dependencias a fin de cruzar los datos, no es utilizable debido a los errores que contiene y a la falta de sistematización. Asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, ligados a los necesarios mecanismos de coacción a las entidades y dependencias del gobierno federal y a las OSC para brindar información, no son completos ni adecuados.

1.1.1 Fondos federales específicos para OSC

Se solicitó información pública a partir del Sisi de tres fondos a cargo del gobierno federal para apoyo a las OSC. Dichos fondos se consideraron especialmente significativos debido al tiempo que llevan funcionando, a su posicionamiento entre las OSC y su conocimiento público, y en términos de la cantidad y magnitud de los apoyos que brindan:

- Programa de Coinversión Social (PCS) a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol);
- Fideicomiso Público Transforma México, a cargo de la Lotería

Nacional para la Asistencia Pública (Lotenal).

· Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo de la Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública (APBP).

1.1.1.1 Programa de coinversión social

El programa de coinversión social (PCS) se creó en 1993 como Fondo de Coinversión Social, y se convirtió en programa en el 2001. Opera con recursos fiscales designados para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año; no cuenta con recursos autogenerados ni con un patrimonio propio para el otorgamiento de apoyos. Cuenta con reglas de operación, lineamientos específicos y convocatorias que se publican en el *Diario Oficial de la Federación*, en Internet, y algunas en periódicos nacionales y locales. El esquema de designación de los fondos es mediante Comisiones Dictaminadoras con participación mayoritaria externa.

El esquema de coinversión que propone el PCS implica que existen aportaciones de las OSC, pero son aportaciones de recursos públicos no federales. A partir de la creación del PCS se observa un crecimiento en la cantidad de apoyos por año, así como un aumento en la cantidad de recursos federales (Cuadro 4).

Cuadro 4-4. Apoyos fondos de coinversión social

1.1.1.2 Fideicomiso Transforma México

La Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, indica en su artículo 2 que «El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo». Sin embargo, la Lotenal históricamente ha destinado parte de sus recursos a OSC. Con este fin se creó el Fideicomiso Transforma México (2001). Éste funcionó con utilidades de la Lotenal y apoyó proyectos de cuatro «programas» o vertientes: Microrregiones (proyectos de desarrollo humano en las regiones más pobres del país); salud (atención directa y prevención); educación (formal y en valores) y proyectos especiales (apoyo en desastres, principalmente).

En razón de que la información de los apoyos otorgados antes del año 2000 no se encuentra disponible, se solicitó a Lotenal a través del Sisi, la información correspondiente a los años 2001 a 2006. El organismo respondió que los apoyos se destinaron por medio del Fideicomiso Transforma México,

el cual sólo otorgó apoyos en los años 2001, 2002 y 2003, y apoyó a organizaciones de asistencia social privadas. Aclaró que la información sobre los montos asignados del Fideicomiso se encuentra en Internet, por lo que envió la información sobre los montos complementarios de los proyectos apoyados, esto es, la aportación de las organizaciones apoyadas. De ahí se desprende que sólo 15 OSC recibieron 151.7 millones de pesos, es decir, 74% de lo otorgado por el Fideicomiso.

Cuadro 4-5. Montos entregados Fideicomiso Transforma México 2001-2006

En la página electrónica de la Lotenal, medio por el cual se difundieron estos apoyos, se describen aspectos del Fideicomiso como su misión, objetivo y procedimiento para solicitar recursos. Sin embargo, no se localizaron dos elementos clave: un sustento normativo para el Fideicomiso y la definición de los criterios de selección de los proyectos o para la asignación de los recursos. Ciertamente se puede observar ahí un documento titulado *Criterios y documentación necesaria para solicitar recursos al fideicomiso público de Lotería Nacional para la Asistencia Pública TRANSFORMA MÉXICO*, pero sólo define algunas restricciones de participación y la documentación requerida para solicitar recursos, sin definir cuáles son los elementos para la selección y/o priorización de los proyectos a apoyar (por ejemplo: impacto social, impacto regional, impacto en determinados grupos vulnerables, participación de otros actores, aportaciones complementarias, etcétera).

Respecto al procedimiento para definir el destino de los recursos, sólo se habla de que esto lo define un Comité Técnico conformado por representantes del gobierno federal y de la sociedad civil (sin especificar quiénes son mayoría o si están representados de manera equitativa).

Adicionalmente se solicitó a la Lotenal la información sobre la utilidad económica generada anualmente por dicha entidad durante el mismo periodo, para saber qué porcentaje de esa cantidad se destinó a OSC, y cuál hubiera podido ser el máximo destinado por este fondo público.⁹

Cuadro 4-6. Utilidad generada por Lotenal (2001-2006)

Cabe señalar que el Fideicomiso otorgó recursos sólo tres de los seis años de la administración federal. Esto debido, como se conoce en la opinión pública, por presuntos problemas de operación que derivaron en diversas auditorias y

presión pública hacia el organismo.¹⁰

Se observa que en los años que operó el Fideicomiso, se destinaron pocos recursos de las utilidades de la Lotenal a dicho fondo; solamente 16% (partiendo de que todo lo aportado por el Fideicomiso lo recibió de la Lotenal, lo cual no es del todo claro). Se presupone que el resto de los recursos, se destinó a instancias federales de asistencia pública a partir de la Tesorería de la Federación.

No se encontró que los criterios de apoyo, de asignación de recursos y los montos máximos de apoyo operen con normas y procedimientos públicos y transparentes.

La concentración de apoyos, las solicitudes de auditoría, la no alimentación de recursos de la Lotenal al Fideicomiso y de éste a las OSC, así como la dificultad para obtener información clara y oportuna por parte de esta entidad, son signos de un inadecuado diseño y ejercicio de la política pública, así como de falta de contraloría social por parte de la ciudadanía sobre estos bienes públicos.

En síntesis, el Fideicomiso de la Lotenal no operó en el marco de la LFFAROSC, en razón de que cuando ésta entró en vigencia (año 2004) la entidad ya no otorgó recursos. Además de ello, la respuesta de la Lotenal dice que el Fideicomiso no dio recursos a OSC entendidas en el marco de la LFFAROSC, sino a instituciones privadas de asistencia social, aun cuando muchas de estas organizaciones cuentan con su Cluni por estar registradas en el marco de la LFFAROSC. En este mismo tema de tipo de actores apoyados, llama la atención el apoyo a un gobierno municipal, aun cuando en la propia página de la Lotenal se especifica que el Fideicomiso no apoyaba a dependencias de gobierno.

1.1.1.3 Programa de Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil

Este Programa es operado por la Administración del Patrimonio para la Beneficencia Pública (APBP). Los recursos provienen de la beneficencia pública (esto es, por concepto de donaciones, herencias, legados y cualquier otro título legal) y de la recaudación fiscal federal. Apoya proyectos de temas de salud (prevención, atención, investigación y capacitación) que cumplan con un esquema de coinversión.

La definición del destino de los recursos se hace por tres modalidades:

- Para proyectos de hasta un millón de pesos debe haber la autorización de la Dirección General de la APBP y del Secretario de Salud y/o por la

Subsecretaría de Administración y Finanzas y/o por el Comité de Asignación de Recursos.

- Para proyectos de hasta 500 mil pesos, la definición recae en Comités Evaluadores conformados por expertos que pueden ser servidores públicos federales y/o representantes de OSC, aunque no está especificada la cantidad de personas que conforman cada Comité y la representatividad al interior de los mismos.

- Para proyectos mayores a 500 mil pesos, la definición la hace un Comité de Asignación de Recursos a Proyectos, constituido por los titulares de la Dirección General y de la Dirección de Vinculación Social y Acciones de Filantropía de la APBP y por representantes de instituciones públicas y privadas, dedicadas a la atención de la población en situación de vulnerabilidad.¹¹

Al igual que el PCS, la difusión de estos apoyos se hace a partir de convocatorias públicas anuales en Internet.

Cuadro 4-7. Apoyos del Programa de Apoyo a las OSC de la APBP

De acuerdo con la respuesta de la APBP a una solicitud de información que se le presentó por medio del Sisi, el Patrimonio de la Beneficencia Pública consta de 262,601.6 millones de pesos. (Cuadro 8). Sin embargo, no se respondió qué cantidad de esos recursos fue destinada a OSC. Sólo se aclaró que esto lo define el Consejo Interno de la APBP para cada ejercicio fiscal.

Cuadro 4-8. Conformación del Patrimonio de la Beneficencia Pública

Cabe recordar que fue en estos fondos en los que se encontraron las irregularidades en torno a la asignación de recursos al Comité Nacional Provida AC, siendo que esos recursos estaban etiquetados originalmente para la atención del VIH/sida, en una serie de actos irregulares de la Mesa Directiva de la Comisión de la LVIII Legislatura, y de la Secretaría de Salud, al no respetar las políticas y procedimientos de la APBP en la asignación de recursos. Este caso, más allá del escándalo mediático, resulta paradigmático en cuanto al tema de acceso a la información y rendición de cuentas, que si bien hoy es un tópico generalizado, sin duda es un punto de alta sensibilidad al hablar de recursos públicos para OSC.

Otro punto a considerar es que en los apoyos del programa a cargo de la APBP, se observa una tendencia más irregular que la del PCS, pero que tiende a decrecer tanto en cantidad de apoyos como en magnitud de los recursos asignados (Cuadro 8).

Igual que con el Fideicomiso Transforma México, no se encontró que estén definidos en normas y procedimientos públicos y transparentes los criterios de apoyo, de asignación de recursos y los montos máximos de apoyo. Asimismo, se observa poca claridad respecto a los apoyos otorgados de 1995 a 2000 (esta información sí fue proporcionada a partir del Sisi, pero en archivos sin subtotales).

En el ámbito de fondos a cargo de gobiernos estatales, se consultó la información del Fondo de Ayuda Extraordinaria a cargo de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAPDF). Cabe mencionar que esta instancia aclaró que el Fondo apoya específicamente a Instituciones de Asistencia Privada en los términos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. La tendencia de los apoyos es muy irregular, y los criterios están especificados en las Reglas de Operación del mismo fondo.

1.1.2 Comentarios generales sobre la información de los tres fondos públicos

Como se muestra en el Cuadro 4-9, es posible analizar en términos comparativos los tres fondos públicos que más recursos federales entregan a las OSC.

Cuadro 4-9. Información sobre el funcionamiento de los tres fondos

Difusión: los tres fondos utilizan como medio principal de difusión el Internet. Esto resulta desventajoso para las OSC de base o comunitarias que no tienen acceso a este servicio. Sólo en un caso se hace difusión en periódicos nacionales o locales.

Transparencia: sólo para el PCS se especifican los criterios de selección y de priorización de los proyectos. En los otros dos fondos sólo se especifica la documentación requerida, lo que da pie a la opacidad en la selección de los proyectos a apoyar.

Participación ciudadana: en los tres fondos se habla que la determinación del destino de los recursos lo hace algún cuerpo colegiado mixto. Sin embargo,

sólo el PCS especifica la proporción de participación de cada tipo de actor en estos cuerpos, y el programa de la APBP estipula la determinación exclusiva del gobierno en los casos de los proyectos de mayores montos.

Equidad en el acceso a los fondos: los apoyos de APBP y del Fideicomiso Transforma México están básicamente dirigidos a OSC de asistencia más tradicionales. En el caso de la APBP esto puede ser resultado de que el único tema que se apoya es el de salud. El PCS apoya OSC más diversas, lo cual puede deberse a que la gama de temas que apoya es amplia.

Facilidad de participar: en el caso del PCS existe la crítica constante hacia los formatos electrónicos por su dificultad técnica para ser llenados. En los tres fondos existe la crítica de que es excesiva la documentación que se solicita, lo cual podría remediarse por medio de las Cluni (lo cual hasta ahora no ha tenido este resultado).

Sistemas de información: sólo el PCS publica el estatus de los proyectos (aunque esta publicación de estatus se limita a difundir en Internet si un proyecto ha pasado con éxito cada etapa operativa). Transforma México únicamente publica que proyectos resultaron apoyados (igualmente a partir de Internet), mientras que la APBP ni siquiera lo publica. Las tres instancias responsables de estos fondos están obligadas a informar sobre estos apoyos, con base en la LFTAIPG.

Temas de apoyo: APBP apoya proyectos específicamente de salud. Transforma México apoyó cuatro tipos de proyectos, entre ellos los de salud. El PCS apoya una gama amplia de temas, entre ellos los que apoya Transforma México y por ende la APBP.

A continuación se presenta un cuadro sobre los apoyos brindados por los tres fondos en los últimos años. Las comparaciones numéricas entre éstos resultan no equitativas ya que no todos comenzaron a operar en el mismo año. El siguiente cuadro pretende presentar sólo una panorámica general de los apoyos de los fondos aquí analizados.

Cuadro 4-10. Apoyos de los fondos públicos a las OSC

1.1.3 Fondos privados de apoyo a las OSC

En México el financiamiento público está por el rango del 10% de los recursos que obtienen las organizaciones. La mayor parte de los recursos son autogenerados por lo que las OSC ocupan una parte importante de su tiempo

en buscar recursos.

Respectos de las donaciones privadas podemos decir que éstas se dan de dos formas, a partir de un circuito formal, donde media un recibo deducible de impuestos y otra forma libre, múltiple y no regulada ni cuantificable. En la primera forma, se encuentran instituciones que pueden extender recibos de deducibilidad de impuestos, las cuales cada vez son más. En los últimos 10 años, el total de donatarias autorizadas ha crecido de 275 en 1990 a 5,553 en el 2005; de las cuales 86% corresponde a las dedicadas a actividades asistenciales, educativas, culturales y becantes.

Según Francisco Gil Díaz, ex secretario de Hacienda en el ejercicio fiscal 2004 se reportaron «...393,970 donantes entre personas físicas y empresas excluyendo a las que dictaminan, reportaron que habían otorgado donativos por un monto de 2,219.3 millones de pesos, lo cual significa un sacrificio fiscal de 710.2 millones de pesos, es decir, los donantes aportaron efectivamente 1,509.1 pesos y el resto lo aportó el Gobierno Federal para apoyar las actividades de las donatarias autorizadas».¹²

Ahora bien, considerando que existe una base contribuyente aproximada de 525 mil personas morales y de cinco millones de personas físicas y que se reportan 393,970 donantes, podemos inferir que sólo 7% de esta base es la que da y reporta donativos.

En cuanto a las fundaciones podemos decir que actualmente tenemos una mejor idea de las fundaciones y entidades donantes. En México existen 133 fundaciones y entidades donantes; las cuales se pueden distribuir de acuerdo con sus características institucionales: existen 17 comunitarias, 39 independientes y familiares, 40 empresariales y 22 programas empresariales, ocho fundaciones operativas y siete intermediarias.

Gráfica 4-1 Distribución porcentual de las fundaciones y entidades donantes de acuerdo con las características institucionales (Fuente: *Agenda Fiscal*, 2007).

Las anteriores fundaciones y entidades donantes se distribuyen de manera heterogénea y desigual en el país, siendo el Distrito Federal la entidad donde más se concentran.

En cuanto a los recursos que otorgan podemos decir que las diez fundaciones más importantes otorgaron en 2005, 1 400 millones de pesos por arriba del financiamiento público.

Es también pertinente señalar que no podemos esperar el incremento de fondos para organizaciones de la sociedad civil del campo de la cooperación internacional, ya que las fundaciones extranjeras y los programas de apoyo al desarrollo social impulsados por organismos multilaterales e internacionales no consideran a México como un país prioritario. Además, los recursos públicos siempre serán escasos y no podemos esperar mayor incremento de recursos en los gobiernos. Por eso es necesario que motivemos a todo ciudadano a que movilice recursos para apoyar diversas causas, y con una visión de compromiso social, ponga estos medios a disposición del desarrollo del asociacionismo en México.

1.2 Análisis: avances, dificultades y propuestas en el acceso a fondos públicos

El diagnóstico y la evaluación son requisitos *sine qua non* de la generación de propuestas en política pública. Para contribuir a ello, en este apartado se presentan algunos elementos –no de manera exhaustiva pero sí indicativa–, que refieren avances y dificultades de diverso tipo en las políticas referidas a fondos públicos para OSC. El análisis se centra en el periodo 2001-2006, y se basa fundamental, pero no exclusivamente, en la Administración Pública Federal.

Dada la gran diversidad evidente hoy día en los fondos públicos existentes y en la legislación y normatividad a la que están sujetos, los comentarios presentados son necesariamente generales; es claro que ninguno de los avances y ninguna de las dificultades tienen que ver con la totalidad de experiencias existentes ni de los actores involucrados, pero se refieren porque cada uno destaca algún tipo de aspecto significativo en la puesta en práctica de las políticas en cuestión.

Para facilitar la exposición, se diferencian cuatro áreas analíticas: técnico, social, operativo y político.

1.2.1 Avances

1.2.1.1 Avances a nivel técnico

Información pública. Existe mayor información pública¹³ sobre los fondos públicos, sus requisitos, los montos, plazos, responsables. Un avance sustantivo en este tema lo constituyen el «Informe anual de dependencias y entidades de la administración pública federal», así como el «Informe para la Cuenta Pública nacional», que se elaboran por mandato legal a partir del 2006 con información de 2005.

Estudios e investigación. Hay un aumento en los estudios e investigaciones desde la ciudadanía, la academia y los gobiernos sobre este tema.¹⁴

Equidad en el acceso. Se han posibilitado avances limitados en la transparencia y equidad para el acceso a los fondos públicos, de tal manera que ya no están destinados sólo a aquellas organizaciones que tenían acceso privilegiado a la información y a las relaciones con los funcionarios responsables de los programas.

Dictaminación de proyectos. Se han puesto en práctica esquemas de análisis y dictaminación de los proyectos con la participación de especialistas externos a los programas gubernamentales que disminuyen los espacios de discrecionalidad, posibilitan un mejor destino de los recursos, funcionan como mecanismos de contraloría social y son mecanismos de decisión ciudadana sobre los fondos públicos.

Formalización del proceso. En diversos fondos públicos se han desarrollado procesos de definición de las etapas y de mecanismos para el trámite: reglas de operación, lineamientos, formatos, etc., que permiten tener mayor claridad, así como más información, y que han generado mayor exigencia y favorecido procesos de profesionalización en las OSC.

El acceso a fondos se ha acompañado de mecanismos de profesionalización. Distintas instancias públicas y privadas que distribuyen recursos públicos, propusieron a las OSC solicitantes de fondos públicos mecanismos de profesionalización, buscando con ello dar mejores posibilidades a los resultados de los proyectos.¹⁵

Continuidad para la consolidación de proyectos. La definición de los procesos en los fondos públicos, así como la continuidad de los mismos ha posibilitado que las OSC reciban apoyos continuos durante varios años, lo que permite la consolidación de proyectos.¹⁶

1.2.1.2 Avances en el ámbito social

Crecimiento en los fondos y en los montos. A partir del año 2000, a escala federal, se puede inferir –no asegurar debido a la falta de información pública que existe de las décadas anteriores– que ha aumentado el número de entidades y dependencias públicas que otorgan fondos a OSC, y que se ha multiplicado el monto de recursos de dichos fondos.¹⁷

Relación entre gobierno y proyectos de las OSC. En algunos programas se han dado procesos de relación directa entre los funcionarios gubernamentales y los proyectos de las OSC lo que ha permitido experiencias de aprendizaje mutuo.

Apertura a diferentes enfoques, líneas de acción, pluralidad ideológica, modelos

y estrategias de intervención por parte de las OSC, se dio en diferentes fondos públicos, pese a ejemplos lamentables, en este sentido, como el Fideicomiso Transforma México de Lotenal.

1.2.1.3 Avances en el ámbito político

Marco legal. La aprobación de la LLFFAOSC, así como las existentes en las entidades federativas en la materia, han dado un marco legal al ejercicio de recursos públicos por parte de las OSC, y a la obligación gubernamental.

Fondos para temas de política pública. Se han abierto espacios en algunos programas y/o dependencias para destinar fondos a proyectos directamente enfocados al diseño o a la evaluación de políticas públicas en temas como contraloría social, blindaje electoral, etc.¹⁸

Disminución del uso político clientelar de los fondos públicos. A partir de la suma de mecanismos mencionados –transparencia, profesionalización, equidad, rendición de cuentas, etc.–, ha disminuido la posibilidad de uso clientelar de los fondos públicos, práctica usual en gobiernos federales anteriores, y constante aún en algunos gobiernos locales.

Tendencia a sentar las bases para una nueva relación entre gobierno y OSC. De acuerdo con el número de programas y procesos legislativos que en el tema se han desarrollado en los últimos años, existe una clara tendencia por parte de gobiernos, legisladores y OSC a ampliar la regularización, transparencia y legalización de la vinculación entre gobierno y sociedad civil organizada, y de los fondos públicos implicados en ello.

Espacio en el discurso político. La participación de las OSC en los asuntos de interés público, en las políticas, y en el acceso a los fondos, son ahora frecuentemente referidos por los gobiernos, los legisladores, y por las propias OSC, a diferencia de la tradición discursiva que han tenido cada uno de estos sectores.

1.2.2 ***Dificultades existentes***

Sin embargo, es posible identificar una serie de dificultades que limitan y dificultan el acceso de las OSC a fondos públicos.

1.2.2.1 **Dificultades en el ámbito técnico**

Medición del impacto. No existen instrumentos técnicos que permitan conocer el impacto que ha tenido en la población la canalización de fondos públicos a las OSC. Se han construido indicadores, diferentes según programa y/o dependencia, en ocasiones con base en los que tienen los programas

gubernamentales, pero con ellos sólo se ha logrado hacer sumas de grandes resultados.

Mecanismos de información y de rendición de cuentas opacos e insuficientes. La información pública no es completa ni suficiente a escala federal, lo que dificulta o impide el acceso equitativo y oportuno a los fondos involucrados. Esto es particularmente preocupante en los ámbitos estatal y municipal, así como en los órganos autónomos a escala federal, y en entidades como Petróleos Mexicanos.

Complejidad y diversidad en los requisitos y en los trámites. Los requisitos y condiciones para acceder a los fondos debe ser, por la naturaleza de éstos, diversa; sin embargo, deberían existir criterios de base para todos a fin de facilitar el acceso, el control y los mecanismos de información. En la medida en que los fondos han aumentado, también se han hecho más diversos y complejos.

Vacíos y exclusiones de la LFFAOSC. Hay una variedad de vacíos y de definiciones de la Ley que afectan el ejercicio de los recursos públicos.¹⁹

Los tiempos para otorgar el apoyo gubernamental y ejercerlo difícilmente coinciden con los procesos comunitarios que llevan algunas organizaciones.

Las condiciones administrativas para el ejercicio del gasto afectan el desarrollo de los proyectos y de las OSC. Las obligaciones que se imponen a las OSC desde la normatividad gubernamental para el ejercicio y la comprobación de los recursos, dificultan en muchas ocasiones el desarrollo de los proyectos, e implican condiciones desfavorables para quienes los desarrollan.²⁰

Fragilidad normativa de los comités ciudadanos. Estas estructuras siguen siendo débiles y en algunos casos responden al propio gobierno. No hay un marco legal que establezca las reglas de operación y la conformación de los comités que toman decisiones.

1.2.2.2 Dificultades en el ámbito social

La perspectiva de corresponsabilidad no es común. Pese a que este principio como tal es aceptado por todos los actores sin dificultad, no existe claridad en qué significa en la práctica la corresponsabilidad de gobierno, OSC, poder Legislativo, y otros actores involucrados en los fondos públicos. Cuáles derechos, cuáles compromisos, cuáles obligaciones corresponden a uno y a otro actor respecto de los bienes públicos.

Mecanismos iguales para organizaciones desiguales. Los esquemas de participación, principalmente en los fondos federales, pueden generar

condiciones iguales para organizaciones desiguales —por su infraestructura, ubicación geográfica, miembros, etc.—, que necesariamente disminuyen las posibilidades de acceso de unas y aumentan las de otras. La falta de articulación entre programas públicos no contribuye a tener políticas complementarias y, en su caso, compensatorias de dichas desigualdades. Parten de la lectura de un México homogéneo, sin considerar la diversidad geográfica, social y económica existente.

Tendencia hacia el predominio de fondos para acciones de asistencia. Sin pretender de ninguna manera restar importancia a la asistencia a grupos y comunidades vulnerables que realizan las OSC, es claro que existe un desequilibrio debido a que los temas privilegiados están más ligados a la producción de resultados tangibles e inmediatos, más sencillos en las labores de asistencia, que a los menos tangibles, como la construcción de ciudadanía, la incidencia en políticas públicas o los derechos humanos.

Perspectiva compleja de la rendición de cuentas por parte de las OSC. La cultura de la transparencia al interior de las OSC avanza lentamente. Se asume que los bienes públicos deben ser de acceso común, pero es complejo asumir las consecuencias de rendir cuentas a la ciudadanía y a las autoridades en el ejercicio de esos recursos.

1.2.2.3 Dificultades en el orden político

El acceso a fondos públicos se sigue percibiendo como apoyo gubernamental no como derecho. Esto no sólo queda a nivel de percepción de los gobiernos sino de muchas OSC, lo que en la práctica implica que se llegan a condicionar los fondos públicos por intereses gubernamentales (no públicos).

Los gobiernos tienen reservas en su relación con las OSC y valoran desde la perspectiva de ganancia política. El corporativismo, el clientelismo y la cooptación siguen siendo temas vigentes en la relación gobiernos-OSC, en muchos casos fomentados por ambos actores sociales.

Existe una seria divergencia de visión política entre las secretarías involucradas en la comisión de fomento. Pese a lo que ha posibilitado la LFFAOSC no se ha avanzado en la construcción de una política de Estado, ni aun de gobierno, respecto a este tema.

Espacios de discrecionalidad y clientelismo. En los tres órdenes de gobierno existen espacios amplios a la discrecionalidad de las autoridades de los gobiernos o desde el Congreso asignando a partir del Presupuesto de Egresos de la

Federación.²¹ En diversos fondos no se han definido con claridad y transparencia las reglas de participación, lo que permite que la relación entre funcionarios y dirigentes de OSC sea un factor de peso en la toma de decisiones para la asignación en ocasiones mayor a la utilidad misma del proyecto.

Perspectiva autoritaria de los gobiernos. El equilibrio de poderes que ha aumentado a partir de la alternancia del año 2000, ha contribuido a acrecentar los espacios de poder de los gobiernos estatales los cuales, en mayor medida, tienen reservas en su relación con las OSC, plantean vínculos sin compromisos estrechos, y tienen estrategias que oscilan entre la cooptación y la desacreditación.²²

1.2.3 Problemática central

Los avances y dificultades mencionadas convergen en ciertos puntos nodales. Se considera que si se avanza en el conocimiento común, el análisis, y se enfocan los esfuerzos en su desarrollo, por consecuencia se modificarán muchos de los puntos mencionados como dificultades, y tenderán a fortalecerse los logros obtenidos. Se plantean a continuación los problemas centrales que pudiesen considerarse más importantes para avanzar hacia una política clara e integral de financiamiento a OSC:

- Ausencia de políticas claras de los gobiernos hacia las OSC.
- Falta de peso económico a los fondos de OSC en la agenda pública.
- Debilidad estructural y estratégica de las OSC.
- Falta de espacios para la incidencia efectiva en políticas públicas.
- Falta claridad estratégica para definir los temas primordiales de la agenda de los fondos públicos a OSC.
- Espacios de discrecionalidad en la asignación.
- Los incentivos fiscales nos son asumidos como acciones de fomento.
- Normatividad inadecuada y tiempos muy limitados para la ejecución de los proyectos.
- Ausencia de articulación en la perspectiva y en la operación entre los diversos fondos públicos.

1.3 Propuestas de política pública

1. Elaboración de documento descriptivo del sentido y contenido de la política pública

Se propone la elaboración conjunta de una base de definiciones que sirvan de plataforma de pensamiento común y base de criterios políticos para el diseño

y rediseño de normas; a los servidores públicos para la elaboración de las políticas públicas, a los legisladores para la revisión del marco legal existente, y a las OSC para su incidencia más clara en el diseño y evaluación de las mismas.

Dicho documento, enfocado a los programas y acciones públicas de fomento económico a las OSC, puede incluir temas sustantivos como son: bienes públicos, interés público, ciudadanía y democracia, autonomía, transparencia, rendición de cuentas, descentralización, costo-beneficio, impacto, corresponsabilidad.

Administración

2. Revisión de la normatividad administrativa para el ejercicio de los recursos públicos que ejercen las OSC

Se propone un trabajo de revisión administrativa y legal de la normatividad que rige el ejercicio de los recursos públicos federales. Este es un tema poco claro, que se ha manejado a partir de argumentos no sustantivos y desde un fundamento legal confuso. En esta revisión se buscará lograr un esquema de obligaciones y derechos adecuados a las características propias de las OSC y de multianualidad en el compromiso y ejercicio de los recursos. Con ello se intenta fomentar el crecimiento de las OSC, la mejor planeación y realización de los proyectos, mejores mecanismos de evaluación, y se favorecería la contratación de personas en las OSC para el desarrollo de proyectos a partir del régimen de sueldos y salarios.

Homologación de los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros de los programas y convocatorias federales.

Establecimiento de criterios de descentralización que permitan equidad en el otorgamiento de recursos, así como definición de políticas para equilibrar entre las diversas áreas de gobierno la asignación de presupuestos para fomentar la participación ciudadana y el apoyo a las actividades de las OSC en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Transparencia

3. Consolidación de criterios imparciales y transparentes para canalizar apoyos federales y estatales

Rendición de cuentas por parte del gobierno de los donativos en dinero y especie que otorgan a los organismos públicos y privados.

Diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que tengan estados auditados que puedan hacerse públicos.

4. Promoción de la cultura de la solidaridad

Diseño y ejecución de campañas permanentes para informar sobre las disposiciones fiscales que benefician a los donantes y al mismo tiempo fomenten la cultura de la donación.

5. Institucionalidad

Generación de disposiciones fiscales para innovar en mecanismos de inversión para salud, educación, educación y desarrollo social a partir de nuevas instituciones: fundaciones comunitarias, privadas, familiares, empresas de inclusión, alianzas intersectoriales para administrar fondos de desarrollo, etcétera.

6. Sistemas de impuestos

Exención de pago de impuestos para las OSC tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción, registro civil, etcétera.

7. Fondos especiales

Generación de fondos especiales con los bienes decomisados al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC.

Crear un fondo especial con recursos de la lotería nacional y de pronósticos deportivos para apoyar los proyectos de las OSC.

Canalizar el destino de dinero, vehículos, propiedades, etcétera, que sean incautados por narcotráfico para los programas de prevención y rehabilitación de personas farmacodependientes.

1.4 Bibliografía

CEMEFI /2003)...

LAGOS ESCOBAR, Ricardo (2004), *Ciudadanía y bienes públicos: su evolución en democracia*. Discurso pronunciado el 21 de junio de 2004, en el Seminario del PNUD en Santiago de Chile.

TAPIA, Mónica y Gisela Robles (s/f), *Retos institucionales del marco legal y*

financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, México, Alternativas y Capacidades AC.

_____, «Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil», *Derecho a saber: balance y perspectivas cívica*, En prensa.

1.4.1 Páginas Internet

CANADA NON PROFIT INFORMATION SOURCE, http://www.nonprofitscan.ca/page.asp?current_research#jhu (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

CANADIAN CENTRE OF PHILANTHROPY KNOW ALSO AS IMAGINE CANADÁ <http://www.imaginecanada.ca/> (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

CHARITY AND THIRD SECTOR FINANCE UNIT, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/third_sector/pss_thirds_ector_index.cfm (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

GIVING AND VOLUNTEERING IN CANADA. <http://www.givingandvolunteering.ca/reports.asp> (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

GOVERNEMENTFUNDING.ORG. http://www.governmentfunding.org.uk/Page.aspx?SP=site_about (última fecha de acceso 20 de enero de 2007)

GUIDE FOR GOVERNMENT, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/8B0/FA/Guide_to_Government_assistance.pdf

IMPROVING FINANCIAL RELATIONSHIPS WITH THE THIRD SECTOR: GUIDANCE TO FUNDERS AND PURCHASERS, MAY 2006 http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/voluntary_and_community/funding_guidance/guidance_funders_06.pdf (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007)

INFO4LOCAL GOV UK <http://www.info4local.gov.uk/searchreport.asp?id=31089&frompage=index&heading=What's+new> (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

PAYROLL GIVING <http://www.payrollgivinggrants.org.uk/> (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

PRIVATE ACTION AND PUBLIC BENEFIT. A review of charities and the Wider Not-For-Profit sector, Strategy Unit report- September 2003 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/su/voluntary/report/downloads/strat-data.pdf> (Última fecha de acceso 20 de enero de 2007).

THE CANADIAN NON PROFIT AND VOLUNTARIAN SECTOR IN COMPARATIVE PERSPECTIVE, Imagine Canada, 2005, <http://www.nonprofitscan.ca/Files/misc/>

jhu_report_en.pdf. (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

THE INSTITUTE OF FUNDRAISING <http://www.institute-of-fundraising.org.uk/> (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

UNDERSTANDING CANADIAN DONORS, Norah McClintock, Canadian Centre for philanthropy, 2004 http://www.givingandvolunteering.ca/pdf/reports/Understanding_Donors.pdf. (última fecha de acceso: 13 de enero de 2007).

1.5 Anexo. Experiencias internacionales

Dado que uno de los objetivos planteados por este proyecto es analizar experiencias significativas que hayan marcado un referente en el tema de canalización de fondos públicos, en este anexo se presenta información sobre algunas experiencias de otros países. Se seleccionaron las de Reino Unido, España y Canadá, pues se considera que constituyen casos en los que el gobierno junto con las OSC, han creado esquemas innovadores en torno a la operación de fondos públicos en el marco de relación intersectorial y con la perspectiva de fortalecimiento del sector.

Es importante destacar que el concepto de organizaciones civiles no es homogéneo entre los tres países seleccionados ni con el de México. El tipo de organizaciones que para efectos del presente proyecto de agendas se denominan como OSC, está de alguna manera incluido en las experiencias que se presentan, aun con las denominaciones propias de cada país (tercer sector, sector voluntario, movimiento asociativo, etcétera).

Los gobiernos nacionales de estos países han manifestado explícitamente su interés en apoyar iniciativas de las organizaciones. Como se presenta en las experiencias, se han formulado políticas públicas e instancias gubernamentales especiales para llevar los asuntos que deriven de la relación entre gobierno y sociedad civil. Sin embargo, a pesar de estos avances se considera que falta mucho por hacer en el tema y que la exploración de nuevos esquemas debe ser un esfuerzo conjunto. Es importante resaltar que el contexto en el que se han desarrollado las experiencias a mostrar, tiene diferencias significativas a considerar desde la óptica de este documento para generar aprendizajes para la situación que se vive en México.

El análisis que se presenta se centra, *grosso modo*, en los siguientes puntos: las formas institucionales que reconocen una relación fructífera entre gobierno y sociedad civil; y los mecanismos de distribución e iniciativas en general, en torno a la asignación de recursos públicos.

A partir de esta revisión, descollarán aquellos casos en que se considere que la visión del país en cuestión, colabora para replantear el tema de los fondos públicos en México.

1.5.1 Reino Unido

En el caso del Reino Unido la visión de la sociedad civil –tercer sector– incluye organizaciones voluntarias y comunitarias, empresas sociales, cooperativas, organizaciones de base, religiosas y de caridad, integrando un sector amplio con necesidades y prioridades diversas. Trabajar con el tercer sector para el gobierno británico es una prioridad, tal como lo demuestra la vasta, aunque insuficiente, información que existe sobre las acciones llevadas a cabo por las partes involucradas.

En 2005, la Oficina Nacional de Auditoría Pública, publicó y difundió el informe para mostrar el balance de la relación gobierno y OSC, diferenciando dos ámbitos: el estratégico y el operacional. Lo que se destacó en el primero es la necesidad de difundir las mejores prácticas de financiamiento en el gobierno a un nivel local. En el segundo destacó la preocupación por esclarecer el propósito del financiamiento público tanto en las donaciones, así como la procuración de servicios en la compra e inversión para el fortalecimiento del sector.

El informe hace énfasis en la cooperación con el gobierno para generar mayor confianza y activar a la sociedad. Las recomendaciones que marcó este informe han derivado en acciones concretas como la elaboración de criterios comunes entre las distintas instancias de gobierno para trabajar con OSC.

Como resultado de este estudio y la consulta con OSC, se definió en primer lugar que el gobierno debería tener una instancia única que se encargara de la relación entre ambos actores, por lo que se creó la Oficina del Tercer Sector (OTS), creada en mayo de 2006. Esta oficina concreta la estrategia del gobierno por alinear e integrar los criterios de relación hacia la sociedad civil. Reconoce el aporte social y económico de las OSC y coloca el tema como prioritario. El trabajo de la OTS se integra por cuatro unidades políticas y un equipo operativo:

- Unidad para las organizaciones de caridad y de desarrollo del sector (*Charities and Sector Development Unit, CSDU*). Encargada de fortalecer las capacidades del sector a partir de dos programas fundamentales que otorgan fondos públicos: construcción de capacidades (*Capacity builder*) y construcción de futuro (*future builders*).

- Unidad de sociedades y entrega de servicios (*Partnership and Delivery Unit, PDU*), busca abrir mayores posibilidades a las OSC para participar en la prestación de servicios públicos y crear sociedades corresponsables entre el tercer sector y gobierno. Procura una estrategia encaminada a incrementar la participación de este sector, asiste con los gobiernos locales y los departamentos comunitarios. Brinda apoyo a las redes de organizaciones y fomenta la integralidad de las políticas de financiamiento.

- La Unidad para las empresas sociales (*Social Enterprise Unit, SEU*), tiene como objetivo

promover y fortalecer a las empresas sociales, lleva a cabo el plan del gobierno sobre las empresas sociales.

- La Unidad del voluntariado y donaciones (*Volunteering and Charitable Giving Unit, VCGU*), procura crear conciencia para fomentar una cultura del voluntariado y promover los donativos para las organizaciones del tercer sector. Los programas que se manejan en esta unidad para fomentar la donación voluntaria individual y colectiva son: el programa «Una sociedad generosa» el de «nómina» y el Premio de la Filantropía.

El equipo operativo encargado de llevar a cabo la estrategia de gobierno (*Strategy and Corporate Support Team, SCST*), ve por la realización dentro del gobierno de los programas, y busca el desarrollo de nuevas áreas de política dentro de la OTS.

1.5.1.1 Normatividad en el tema del financiamiento

Sin adentrarnos demasiado al detalle de la normatividad, nombraremos algunas de las acciones consideradas por el gobierno británico junto con las OSC para mejorar la relación entre ambos y caminar hacia una legislación moderna que responda al contexto actual.

La normatividad que rige a las OSC o organizaciones sin fines de lucro se encuentra contemplada en la Ley de Organizaciones (*Charities Act*), la última revisión se hizo en el 2006 incluyendo un capítulo específico para asistencia financiera del gobierno. El apoyo gubernamental puede darse en forma de becas, préstamos, garantías y debe cumplir con los términos y condiciones que refieren a la utilización de los recursos.

Independientemente de la normatividad general, cada departamento gubernamental tiene sus propios criterios de elegibilidad, y aunque hay contrataciones directas a organizaciones para la prestación de servicios, la forma

más común de financiar es a partir de la convocatoria, a la cual las mismas organizaciones deberán estar pendientes para presentar la solicitud (véase: governmentfunding.gov.uk).

La diferencia de criterios entre las instancias gubernamentales ha provocado descontento e inconformidad entre las organizaciones, a lo que el gobierno ha respondido con la elaboración de guías y planes cuyo propósito es en realidad contribuir a la estandarización de las condiciones que se manejan para cada esquema de financiamiento.

Es así que en el 2006 la Unidad sobre el financiamiento al tercer sector (*Charity and Third sector Finance Unit*) del Ministerio de Hacienda (*HM treasury*), publicó la *Guía para la asistencia gubernamental al tercer sector* y la *Guía para mejorar la relación financiera entre el tercer sector y sus financiadores*. Esta misma unidad elaboró en el 2005 varios reportes y un plan para integrar a las organizaciones en la prestación de servicios con su anteproyecto presupuestal, y un plan para fomentar empresas sociales.

Para concluir con la experiencia británica se presenta un cuadro que contiene algunas de las iniciativas que se han realizado (Cuadro 4-11). Es importante referir los esfuerzos que han hecho tanto las OSC como el gobierno para incrementar la eficiencia y eficacia del trabajo de ambos; el otorgamiento de fondos públicos se acompaña de la aceptación de códigos para las buenas prácticas en financiamiento público y privado, e inclusive se ha previsto que la procuración de fondos se profesionalice en cada organización según el fin para la que fue constituida.

Cuadro 4-11. Información sobre tipos de apoyo y fondos públicos existentes en el Reino Unido

1.5.2 España

En España se han fomentado las formas organizativas a partir del *Consejo Estatal*, órgano colegiado interinstitucional y de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado, a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este Consejo tiene como finalidad fomentar la participación y colaboración del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas de acción social; engloba las actividades de los grupos de trabajo de Legislación y Financiación, Inclusión social y Empleo, Plan Estratégico del Tercer Sector, Voluntariado, y Género e igualdad. En ellos están representadas organizaciones e instancias estatales.

Desde 1988, en España existe una fórmula de asignación de recursos, vía impuestos, a las asociaciones civiles sin fines de lucro para proyectos de interés social. Se trata de la casilla de asignación del .52% del total a pagar en las declaraciones de Impuestos de Renta sobre las Personas Físicas (IRPF).

Además de las instancias nacionales, en lo local existen otros instrumentos de financiamiento. En Madrid, por ejemplo, hay un área específica que atiende a las organizaciones de la sociedad civil. Ésta es el área de gobierno de Economía y Participación Ciudadana, la cual, mediante la Dirección de Participación Ciudadana, ofrece el «servicio de fomento del asociacionismo». Esta área de gobierno tiene dos modalidades de financiamiento público: subvención a proyectos para federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de base, así como asociaciones que se encuentren inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas del Ayuntamiento y declaradas de Utilidad Pública Municipal, e instrumentos para subvencionar gastos de alquiler y mantenimiento de sedes sociales: para asociaciones de base que se encuentren inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas y declaradas de Utilidad Pública Municipal. Las entidades que cumplan los requisitos exigidos en cada una de las dos modalidades anteriores, podrán ser perceptoras de ambos tipos de subvención.

Para la Comunidad Autónoma de Cataluña, la normatividad sobre financiamiento público es más clara en el Real decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública (BOE 11, de 13.1.2004). El Departamento de Relaciones Institucionales y Participación como instancia reguladora de la relación entre las OSC y la Comunidad Autónoma de Cataluña, tiene entre sus funciones la coordinación de las relaciones con el Parlamento de Cataluña y otras instituciones, y el desarrollo estatutario. Aquí puede informarse de las ofertas de trabajo en la Administración de la Generalitat y de las convocatorias de ayudas y subvenciones, concursos para hacerse proveedor y licitaciones y subastas. Están las subvenciones anuales y plurianuales para los programas de actuaciones comunitarias, cívicas y de fomento del voluntariado.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normatividad referente al tema de financiamiento público, se encuentra en el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública (BOE núm. 11, de 13 de enero de 2004).

Según datos del Llibre Blanc del tercer sector cívico-social, 75% de las organizaciones consultadas afirman haber tenido algún tipo de contacto con áreas de gobierno en los últimos dos años. En el caso de las cooperativas, el porcentaje se eleva al 95%, frente a las asociaciones (75%) y las fundaciones (78%). En relación con los ámbitos de actividad, son las organizaciones trabajando en problemáticas de desempleo, discapacidad, adicciones y asociaciones de vecinos, las que más contacto manifiestan.

Las cinco principales modalidades de relación gobierno-OSC, por orden de prioridad, han sido: 1. Concesión de subvenciones/donativos; 2. Cesión de espacios u otro tipo de cesiones; 3. Participación en órganos consultivos; 4. Realización conjunta de campañas de sensibilización y 5. Contratación de servicios.

Las asociaciones que buscan fondos públicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco deben integrar la documentación correspondiente a la declaratoria de interés público, así como la solicitud en la que deberán constar los datos de identificación de la entidad solicitante, incluido el código de identificación fiscal, naturaleza jurídica, número de inscripción en el Registro de asociaciones y fecha de la inscripción.

De igual manera, se solicita una Memoria institucional, en la que se reflejen las actividades que se hayan desarrollado, a fin de constatar que en la práctica se trata de una asociación de interés público, convirtiéndose éste en el punto nodal de la relación de financiamiento y autonomía que desarrollan gobierno y OSC.

1.5.3 Canadá

El estudio de la Universidad John Hopkins *The Canadian Non Profit and voluntary sector in comparative perspective* publicado en 2005, determina que los recursos que destina el gobierno para las OSC, representan la fuente más importante de recursos. Se estima que 51% de los ingresos que perciben las organizaciones provienen de fuentes públicas. En proporción, el apoyo otorgado a las OSC es mayor desde los gobiernos locales y mucho menor en el federal, y en las áreas de salud y educación el apoyo gubernamental es mayor.

Los recursos que provienen del sector público para financiar OSC, utilizan esquemas como la excepción de impuestos regulado dentro del *Income tax Act*, becas, fondos, tarifas de servicios (McClintock, 2004). En el caso de la inversión pública directa a las OSC, éstas deben presentar un proyecto para ser sujetas de

financiamiento.

Los recursos se distribuyen a partir de los gobiernos locales, teniendo agencias que promueven el financiamiento como en el caso del Centro Local de Desarrollo en Quebec. En Ottawa y Toronto se aplican los mismos esquemas de financiamiento mediante proyectos y excepciones de impuestos a las organizaciones caritativas y comunitarias. La normatividad para las organizaciones sin fines de lucro está dispuesta en la denominada *Industry Canada and the Canadian Corporation Act*.

El apoyo del gobierno a las organizaciones es muy importante para la sobrevivencia del sector; sin embargo, en los últimos años se vio afectado por el déficit fiscal. Por esta situación y a fin de estimular el desarrollo de las OSC, en el año 2000 se creó junto con representantes de las OSC y funcionarios de gobierno la «Iniciativa del sector voluntario» con el propósito de crear un marco que respondiera a la realidad canadiense, fomentara las donaciones privadas y contribuyera a la relación entre gobierno y OSC.

1.5.4 Análisis de los casos internacionales

Del estudio de los tres casos presentados se pueden observar los siguientes elementos, útiles todos ellos para reflexionar sobre el caso mexicano:

En los tres países existe un acercamiento del gobierno hacia el tercer sector reconociendo sus aportes, y con la decisión política de invertir en las OSC.

El crecimiento del tercer sector ha favorecido o forzado a crear un marco que refleje la estrategia gubernamental hacia las OSC; ello ha implicado el ir más allá de la creación y/o la reforma de un marco normativo, y ser institucionalmente creativo en las formas de sociedad entre el gobierno y las OSC.

Un primer paso para ello es el manejo claro de la información sobre recursos públicos disponibles hacia las OSC; de ahí que se creen estrategias únicas que definen el manejo de los fondos públicos y la forma de destinarlos a las OSC, independientemente de la modalidad de distribución.

El caso de Reino Unido es muy claro respecto al punto anterior. El gobierno y las OSC, han trabajado en la definición de una guía para financiadores destinada a servidores públicos que trabajan en áreas que manejan fondos para las OSC. Además de esta guía, el gobierno y las OSC reconocen que debe haber límites en el manejo de recursos públicos.

Las OSC lo son en tanto que su misión responde a un interés y beneficio

públicos, y necesitan códigos que reflejen un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. El que en Canadá y Reino Unido, haya una de las mayores participaciones de voluntarios y de donadores individuales dice mucho del compromiso de las OSC y del gobierno por dar certeza en cuanto al destino de los recursos. En ambas naciones existen mecanismos como los «pactos de buenas prácticas de financiamiento». En el primer caso, auspiciada por una agencia que recibe financiamiento público directo y que representa a varias organizaciones afiliadas; en el segundo, el pacto es parte de las condiciones para la construcción de una relación respetuosa entre el gobierno y las OSC.

La importancia de las OSC en el sector económico se expresa, como en el caso del Reino Unido, en la creación de unidades especiales dentro del Ministerio de Hacienda. Se piensa el presupuesto en función también de los recursos que se destinarán a las OSC y se estimula al sector productivo a donar por esta causa.

La relación entre el tercer sector y el gobierno para el desarrollo es más que evidente. Existe una visión de cooperación y corresponsabilidad que reditúa en el aumento de los recursos públicos para las OSC, lo que se complementa con el esfuerzo de las instancias reguladoras a favor de que las OSC sean cada vez más eficientes y eficaces.²³

* ????

¹ Se parte de la denominación de «fondos» y no de «recursos» públicos en razón de que existen muchos otros recursos públicos –materiales, de información, de acceso a instancias, etcétera– Equipararemos entonces “fondos públicos” a «recursos monetarios públicos». Tampoco se utiliza el término «financiamiento» debido a que generalmente se define y/o se le asocia a recursos monetarios recibidos en calidad de préstamo para complementar recursos propios.

² No en todos los casos. Son de resaltar muchas OSC que llevan a cabo su labor a partir de trabajo voluntario y sin costos de operación. Es el exitoso caso, entre otros, de «Libre Acceso, AC», cuyos miembros hacen un importante trabajo de incidencia en políticas públicas y en la iniciativa privada por la inclusión de las personas con discapacidad.

³ Agradecemos la colaboración de las siguientes personas: Flavia Anau (Piña Palmera Centro de Atención infantil, AC); Alberto Athié Gallo

(Fundación Flor y Canto, AC); Pablo Cuarón Galindo (Fundación del Empresariado Chihuahuense, AC); Ana de la Rosa Carpizo (Centro de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Chihuahua AC); Sergio García García (Investigador en Tercer sector y Organizaciones Civiles); Manuel Gómez Granados, (Fundación León XIII. IAP); Michel Layton (Instituto Tecnológico Autónomo de México); Alejandro Natal Martínez (El Colegio Mexiquense); Almudena Ocejo Rojo (Secretaría de la Función Pública; Lucía Pérez Fragosó (Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC) y Mónica Tapia Álvarez (Alternativas y Capacidades, AC).

⁴ Dependiente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: [www.sisi.org.mx].

⁵ En el mismo periodo, el año 2006, no se cuenta con datos de ninguna entidad federativa que tenga esta información agrupada o sistematizada.

⁶ Cluni: Clave Única de Inscripción al Registro. Es la clave que el Registro Federal de OSC asigna a cada Organización que tramita su inscripción al propio registro.

⁷ Este dato es al nivel central del PCS. Las Delegaciones Federales en los estados de la Sedesol no reportaron a la Comisión de Fomento en 2005, lo cual indica de nueva cuenta una seria deficiencia en la información disponible. En años anteriores el número de apoyos por la vía no reportada sumó más del 60% de apoyos totales del PCS.

⁸ La información contenida en dichos documentos no se tenía integrada para su análisis. Lo anterior debido a que se dio la opción a las OSC para que presentaran su informe en papel (no en formato electrónico), lo cual aumentó los rangos de error en las respuestas. Por ejemplo, en el campo «entidad» el formato electrónico da las opciones de las entidades y dependencias del gobierno, pero las OSC respondían la entidad federativa. Aproximadamente 78% de los informes anuales 2005 de las OSC fueron presentados en papel. Ello significa limitaciones importantes que se traducen en subutilización de la información en manos de la Comisión de Fomento, e implica deficiencias en términos de rendición de cuentas.

⁹ Vale la pena recordar que la SHCP tiene como otro de sus organismos desconcentrados a Pronósticos Deportivos. Dicha entidad, a través de su página electrónica (www.pronosticos.gob.mx) informa respecto de sus ventas «que el pasado sexenio (1994-2000) fueron por 10,792 millones de pesos y, en la actual

Administración (2001-2006), considerando cifras reales al mes de noviembre de 2006 y estimadas las del mes de diciembre de 2006, serán del orden de 24,523 millones de pesos, que representa un crecimiento del 127% sobre las del periodo 1995-2000 y en los últimos seis años los enteros a la Tesorería de la Federación, para apoyar a la Asistencia Pública, serán del orden de 7,000 millones de pesos». Las cursivas son de la propia página electrónica. En dicha página también está la siguiente aclaración: «Nota: no es aplicable a esta entidad la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ni los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para el control, la rendición de cuentas transparente de los recursos públicos federales otorgados a los fideicomisos, mandatos o contratos federales otorgados a los fideicomisos, mandatos o contratos análogos».

¹⁰ Es necesario recordar que se presumió de presuntas transferencias directas o indirectas de este Fideicomiso a la Fundación Vamos México. Los resultados de las auditorias no fueron solicitadas a partir del Sisi, por lo que vale la pena completar esta información.

¹¹ En este punto no es claro cómo se determina si la definición sobre el apoyo a proyectos mayores a 500 mil pesos la debe hacer la Dirección General de la APBP (inciso A) o el Comité de Asignación de Recursos a Proyectos (inciso C).

¹² Versión estenográfica de la intervención realizada por el secretario de Hacienda en la Reunión de la Junta de Asistencia Privada celebrada en la Ciudad de México el 3 de octubre de 2005.

¹³ En el 2000, el documento final de las «Mesas de diálogo» llevadas a cabo entre OSC y el equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox Quesada, establecía la necesidad de fomentar el acceso a fondos públicos; el documento sólo menciona al Fondo de Coinversión Social, a la Lotería Nacional y a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública. El aumento en la información existente también obedece a las obligaciones establecidas por la legislación federal y estatal en materia de acceso a la información pública y de fomento a las actividades de las OSC. Es de resaltar el ya mencionado sitio de la LFFAOSC [www.corresponsabilidad.gob.mx].

¹⁴ Se refieren, entre otros: Tapia y Robles (XXX, XXX) y Cemefi (2003).

¹⁵ Resaltan en este tema el Indesol y la Administración del Patrimonio de

la Beneficiencia Pública y la Fundación del Empresariado Chihuahuense AC, Fechac.

¹⁶ Como es, entre otros, el caso referido en las entrevistas de la organización Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia, AC.

¹⁷ Dos datos que es posible comparar debido a que la información global de los montos existe: a) El Programa de Coinversión Social, antes Fondo de Coinversión Social, canalizó a las OSC 432.4 millones de pesos entre 1993 y 2000, –8 años. En el periodo comprendido entre 2001 y 2006, el monto fue de \$1,069.7 millones de pesos, –6 años, y b) La Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública canalizó, entre 1995 y 2000 –6 años–, \$126.1 millones de pesos, cantidad que ascendió a 166 millones de pesos para el periodo 2001-2005, –5 años.

¹⁸ Es especialmente destacado el papel del Indesol en la canalización de fondos públicos mediante convocatorias específicas para este tipo de temas. Esto no ha sido, desafortunadamente, una constante en otros fondos públicos.

¹⁹ Este tema se aborda con amplitud en el apartado «Marco jurídico normativo» de este mismo texto.

²⁰ Como ejemplo, entre muchos otros, son significativas las afectaciones por demandas que ha sufrido la organización «Casa Amiga Centro de Crisis, AC», de Ciudad Juárez, debido a que, por las restricciones normativas de los fondos públicos, ha dejado a parte de su personal sin seguridad social pues no puede pagar salarios con dichos fondos.

²¹ Es necesario seguir analizando y continuar con los procesos de contraloría del emblemático «Caso Pro-vida», en el cual el Comité Nacional Pro-vida AC, recibió recursos asignados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de la Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública. Para conocer más respecto de este caso se recomienda leer el informe elaborado por la organización «Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia, AC».

²² No olvidar la cancelación de fondos públicos que hizo el gobierno del estado de Chihuahua, en el periodo de Patricio Martínez, a las OSC que firmaron un desplegado en contra de una iniciativa de ley, conocida como la «Ley Treviso», que obligaría a todas las AC a convertirse en IAP y ser supervisadas por la Junta de Asistencia Privada local.

²³ Como ejemplo se puede ver la propuesta que aparece en el documento

del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004: «Aproximación a un ‘Decálogo’ para la colaboración entre las Administraciones Públicas y las Organizaciones no Lucrativas» y que consiste en las siguientes declaraciones: 1) que exista la voluntad de trabajar conjuntamente por parte de los responsables políticos y técnicos, en ambas partes de la relación; 2) que exista la necesidad real de colaboración por ambas partes, y que el resultado de esta colaboración sea la creación de valor público; 3) que exista un conocimiento mutuo entre las organizaciones que colaboran (sobre las limitaciones de cada una, sus expectativas, etc.); 4) que exista una planificación y recursos para llevar adelante la colaboración; 5) que se hayan fijado objetivos comunes, y que éstos contemplen el impacto sobre la mejora en la calidad de vida para las personas usuarias/beneficiarias; 6) que se hayan fijado unos mecanismos transparentes de seguimiento, control y evaluación de la colaboración; 7) que se prevean de antemano los obstáculos a la colaboración y se trabaje en soluciones alternativas; 8) que se trabaje en una valoración conjunta y continuada de los resultados del trabajo en red; 9) que siempre que sea necesario se piense en nuevas estructuras de colaboración, o en desarrollar las existentes de una forma innovadora; 10) que se valore el esfuerzo de los recursos humanos en los dos actores de la colaboración; 11) que se establezcan relaciones personales entre los individuos que colaboren en cada una de las partes basadas en la transparencia, la flexibilidad y el respeto; 12) que se establezcan buenos mecanismos de comunicación formal e informal; 13) que se intente superar los corsés profesionales de los profesionales públicos y no lucrativos de los sectores sociales y/o solidarios; 14) que se establezcan interlocutores legitimados por ambas partes y que tengan cierta estabilidad; 15) que se establezcan responsables de la colaboración con capacidad de emprender y con una visión global; 16) que se trate de forma respetuosa toda la información que se genere en la relación; 17) que se considere que la buena marcha de la relación es una responsabilidad compartida; y 18) que siempre se utilicen la imaginación y la creatividad para hacer avanzar la colaboración.

Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo

*Alfonso Castillo S.M**

Introducción

EN ESTE DOCUMENTO se presentan las bases, procedimientos y mecanismos de operación para la creación de un Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo (Prodes) que reconozca, estimule y fomente la profesionalización del sector y reconozca la labor de los promotores del desarrollo, por medio de una oferta de becas entregadas directamente a los promotores. El desarrollo de este Sistema Nacional busca:

- Reconocer la labor de las personas dedicadas al combate de la desigualdad social, de la pobreza y de la exclusión.
- Reforzar a todos los actores y fuerzas sociales directamente involucrados en este combate.
- Profesionalizar al personal dedicado a la causa del desarrollo social, en particular a los nuevos participantes.
- Prestigiar la labor realizada por los promotores del desarrollo.
- Crear una comunidad de promotores del desarrollo.

Este documento se ordena en cuatro apartados, en el primero se establece un diagnóstico de la precariedad laboral de los trabajadores de las organizaciones sociales, en el segundo se desarrolla como propuesta la creación del Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo, en un tercer apartado se detallan los elementos principales de la propuesta y en el cuarto apartado se establecen los mecanismos de operación de la misma.

1.1 Diagnóstico: precariedad laboral de los trabajadores de las organizaciones de la sociedad civil

La causa del desarrollo social abarca toda la problemática de la pobreza, la exclusión y la marginalidad. En nuestro país cada vez es más evidente que la causa del desarrollo social está llamada a convertirse en el eje de toda política –

tanto pública como privada—económica y social. Mientras los grados de pobreza subsistan, y los rangos de desigualdad social no se abatan en forma sistemática y consistente, el desarrollo social se convierte en un eje articulador entre el Estado y la sociedad civil.

La conciencia de la corresponsabilidad que la sociedad civil ha ido adquiriendo en relación con la causa del desarrollo y con la lucha contra la pobreza y la exclusión crece en forma constante. Mas no sólo se trata de una conciencia más aguda, sino también implica una práctica social cada vez más amplia, extensa y abarcadora. La proliferación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) abocadas a la causa del desarrollo en sus múltiples expresiones no ha cejado.¹

Las OSC han evolucionado, unas más que otras, hacia una gradual profesionalización de su trabajo a partir de múltiples estrategias (modelos de planeación y ejecución, metodologías de capacitación, estrategias de innovación, estímulos a su personal, etcétera). Está claro que hoy las OSC son más sólidas que hace un decenio. Esto no impide afirmar que la mayoría de ellas viven en condiciones muy precarias, con personal voluntario o asalariado inestable y mal retribuido, con fuentes de financiamiento irregulares, con perspectivas de sobrevivencia siempre en duda. Las condiciones laborales del personal de la mayoría de las OSC son altamente inestables y con carencia de la seguridad social —IMSS e Infonavit— y de otras prestaciones mínimas como prima vacacional, aguinaldo, etc.²

A principios de 2007, 4 423 organizaciones contaban con el Registro de su Clave Única (Cluni), una cantidad muy baja en relación con el número de organizaciones existentes. De ese total, 1 648 organizaciones tienen su residencia en la Ciudad de México, lo que representa 37% del total de organizaciones inscritas, situación que refleja el centralismo característico de nuestra sociedad mexicana. De acuerdo con un sondeo informal hecho por el autor, cálculos aproximados afirman que menos del 30% de las OSC que cuenta con la Cluni ofrecen las prestaciones sociales de ley. Es de suponer que la proporción de las OSC que no cuentan con el Cluni es muy superior en cuanto a las prestaciones sociales que ofrecen a su personal.

En este contexto, la presente propuesta está orientada a reforzar una de las debilidades más significativas del sector de las OSC, su personal. Es evidente la inestabilidad y el elevado nivel de rotación del personal que trabaja en las

OSC. Muchas son las causas de esta inestabilidad, pero una de ellas son los rangos de retribución que existen en el sector. Muchos jóvenes que se incorporan a estas organizaciones están dispuestos a entregarse de alma, vida y corazón a las causas que dieron origen a estas organizaciones. Sin embargo, al paso de los años, estos jóvenes van adquiriendo nuevas responsabilidades familiares y, a pesar de una vocación y dedicación con frecuencia ejemplar, se ven obligados a buscar empleos mejor remunerados, situación que refuerza la debilidad de las OSC.

El personal de las OSC tiene crecientes necesidades familiares, cuenta con una débil capacitación, es generalmente inestable y sufre los nuevos embates de la sociedad posmoderna: consistencia ideológica en crisis, mística de servicio en entredicho y una transmisión generacional del capital acumulado por la experiencia débil y fragmentada.

A partir de esta situación, las OSC tienen dificultades, a veces insalvables, para retener a su personal. Además de salarios bajos y, a veces no regulares, ofrecen pocos incentivos, las prestaciones no existen, la institucionalidad es débil por carecer de reglas claras y la transparencia en el manejo de los recursos es, por decir lo menos, opaca. Y sin embargo, con frecuencia establecen exigencias desmedidas a su personal, propias de una militancia política o de una disciplina religiosa.

Se crea así un círculo vicioso a partir del cual las OSC no logran fortalecerse por la imposibilidad de ofrecer mejores salarios y prestaciones a sus colaboradores, quienes serían precisamente los que podrían contribuir al fortalecimiento de su organización y a la transmisión generacional del capital acumulado. La apuesta por el trabajo voluntario no es suficiente para crear una institucionalidad consistente, sólida y operativa, ni para crear una identidad colectiva, fundamental en una institución dinámica y efectiva.

Una vía, entre otras muchas, para romper esta debilidad que afecta directamente a la vitalidad de las OSC es mejorar la retribución que recibe el personal de las OSC, y así elevar su permanencia en ellas y sus grados de profesionalización. Esto traerá como consecuencia instituciones fortalecidas. Cabe señalar que esta vía no se opone a otras alternativas para romper la debilidad de las OSC, pero se ha visto que otros caminos han sido insuficientes para contar con organizaciones fuertes. Entre las alternativas que se han elegido para fortalecer a las instituciones se han privilegiado fundamentalmente dos: la

planeación estratégica, en sus múltiples versiones metodológicas, y la capacitación del personal. Los resultados están a la vista. Estas estrategias son buenas cuando se logra que el personal permanezca y se apropie de la misión de la OSC, pero ante la escasez de los recursos, buena parte del esfuerzo desplegado no logra los resultados esperados. La clave, por tanto, está en el personal.

A partir de este diagnóstico, se tiene que elaborar un conjunto de estrategias de carácter integral, destinadas a retener al personal, condición para el fortalecimiento sostenido de las OSC y de su profesionalización. Entre ellas, ofrecer al personal de las OSC la seguridad social mínima y otros beneficios propios de cualquier trabajador. Como resultado de estas estrategias, las OSC registradas con Cluni tendrían un tratamiento específico en relación con la seguridad social, el cual significaría que estas OSC contarán con apoyos públicos para cubrir los costos derivados del pago de la seguridad social (IMSS e Infonavit) de su personal, en tanto que se obligarían a cubrir el pago de los impuestos correspondientes derivados de las relaciones de trabajo.

1.2 Propuesta: Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo

Para combatir esta debilidad estructural, y como parte del impulso de políticas laborales claras al interior de las OSC, se propone crear un Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo que reconozca, estimule y fomente la profesionalización del sector y visibilice la labor de los promotores del desarrollo, a partir de una oferta de becas entregadas directamente a promotores del desarrollo.

La finalidad de la propuesta es contribuir al fortalecimiento de las OSC en su lucha por erradicar la desigualdad y sus múltiples expresiones (pobreza, exclusión, marginación), mediante personal mejor retribuido, lo que permitirá una mayor estabilidad y permanencia de sus colaboradores y un compromiso mayor con la identidad y vocación de la OSC.

La creación de este Sistema es pertinente en el contexto actual por diferentes razones, entre las que se encuentran:

- 1) La conciencia cada vez más intensa de la necesidad de encontrar caminos para acelerar el desarrollo social, abatir la pobreza y la desigualdad.
- 2) La creciente presencia y consolidación de las OSC muestran un vigor que habrá de ser aprovechado a partir de diversas estrategias; una de ellas es la búsqueda de mejores condiciones laborales para el personal que trabaja en ellas.

3) El reconocimiento que el Estado hace del papel fundamental que realizan las OSC a favor del desarrollo.

4) El valor que la sociedad en su conjunto habrá de dar a la labor realizada por profesionales del desarrollo, que supere la actual visión, que ubica las tareas del desarrollo como propias de voluntarios, del tiempo libre que tienen las personas, de religiosos o de jóvenes de servicio social.

1.2.1 Expectativas y resultados a largo plazo

Son cuatro los resultados y las expectativas que representa la creación de este Sistema:

1) Reconocer el trabajo de las OSC de desarrollo social en contra de la desigualdad y sus diversas expresiones sociales como un campo profesional.

2) Fortalecer el carácter institucional de las OSC de desarrollo a partir de personal mejor remunerado.

3) Construir una comunidad capaz de dialogar, compartir, discutir, a partir de experiencias y procesos de desarrollo social.

4) Generar dinámicas y sinergias entre todos los actores sociales.

1.2.2 Retos de la propuesta

Para que este sistema efectivamente pueda llevarse a cabo, es imprescindible aprender de las experiencias existentes de los Sistemas Nacionales (de investigadores, SIN, y de creadores de arte, SNCA), definir con claridad y precisión términos claves: organizaciones de desarrollo, promotores, criterios de evaluación intangible (calidad) y propiciar un debate sobre la relevancia de las OSC y sus promotores del desarrollo, como condición de una política social efectiva.

1.2.3 Limitantes de la propuesta

Cabe señalar las limitaciones que tiene esta propuesta. La creación del Prodes:

1) No resuelve el problema de la protección laboral del personal de las OSC.

2) No evita totalmente que se generen ciertas desviaciones y vicios observados en otros sistemas similares (SNI y SNCA).

Sin embargo, estas desviaciones han sido tomadas en cuenta, particularmente en dos apartados: criterios de elegibilidad y conformación de la comisión dictaminadora.

1.2.4 Otras propuestas coincidentes

En el *Foro para la discusión de la agenda de políticas públicas de fortalecimiento de la sociedad civil* llevado a cabo el 25 y 26 de enero de 2007 se realizaron además propuestas coincidentes con la creación del sistema Prodes, y orientados a fortalecerla, entre las que se encuentran:

- 1) Considerar desde el marco jurídico la certidumbre jurídica de los miembros de las organizaciones, qué son y cuáles son sus derechos.
- 2) Crear por parte de las OSC mecanismos de asistencia mutua, basados en: un seguro colectivo de gastos médicos mayores; caja de ahorro; y un fondo de retiro.
- 3) Crear el Instituto Nacional de Administración Social, que funcione de manera análoga al Instituto Nacional de Administración Pública y que concentre funciones de promoción, capacitación y ayuda a los promotores del desarrollo.

1.3 Elementos de la propuesta

1.3.1 Adscripción del sistema

El sistema estaría adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

1.3.2 Áreas de actividad a ser apoyadas

Entre las áreas de actividad que se contempla apoyar, sin ser excluyentes, se consideran las siguientes:

- Participación ciudadana y educación popular.
 - o Formación de promotores comunitarios.
 - o Participación cívica.
 - o Organización comunitaria.
 - o Cultura popular.
- Derechos humanos.
 - o Formación en derechos humanos.
 - o Promoción de derechos humanos.
 - o Defensa de derechos humanos.
 - o Difusión de la cultura de derechos humanos.
- Desarrollo económico.
 - o Apoyo a la producción.
 - o Comercialización.
 - o Comercio justo.
 - o Microfinanzas.
 - o Economía solidaria.

- Medio ambiente.
 - o Educación ambiental.
 - o Protección del medio ambiente.
- Salud popular.
 - o Salud alternativa.
 - o Tercera edad.
 - o Salud comunitaria.
 - o VHS, sida, alcoholismo y otras enfermedades expansivas.
- Infancia.
 - o Niños en situación de calle.
 - o Niños trabajadores.
 - o Nutrición infantil.
 - o Promoción y protección de los derechos de los niños.
- Equidad de género.
 - o Igualdad de oportunidad.
 - o Violencia de género.
 - o Formación y educación en perspectiva de género.

1.3.3 Condiciones de elegibilidad

Para poder integrarse a este Sistema, los candidatos deberían ser promotores sociales que presten servicios en OSC registradas (es decir, que posean Cluni) y que además:

- 1) Tengan algún tipo de salario o compensación económica.
- 2) Estén dedicados de tiempo completo a la realización del objetivo de la OSC.
- 3) Tengan al menos dos años de trabajo continuo en la OSC.
- 4) Cuenten con el aval de la OSC donde trabaja, y en caso de que alcance una puntuación superior a los 15 puntos, requerirá del aval de otra OSC.

1.3.4 Procedimientos de evaluación de las solicitudes

Se contempla la creación de una Comisión dictaminadora, que dentro de sus funciones tendrá la revisión de solicitudes y documentación probatoria: cantidad y, sobre todo, calidad de la documentación (esta última puede ser de diversa índole: testimonios escritos o audibles: textos propios, recomendaciones personales y/o institucionales, manuales, ponencias, etc.). Esta Comisión dictaminadora determinará el ingreso o no al Prodes, así como su nivel y categoría. El dictamen es emitido después de seis meses de haberse cerrado la

convocatoria.

1.3.5 Criterios de evaluación

Habría tres criterios de evaluación de las solicitudes: años de servicio, ubicación y calidad. A continuación se describen estos criterios.

1) *Permanencia a lo largo de los años*. Este primer criterio se refiere a los años de involucramiento en la causa del desarrollo social, independientemente de la duración que lleve en la OSC en la que actualmente labora.

La permanencia se mediría en quinquenios y tendrá una escala de 1 a 5 (siendo este último el más elevado). La puntuación que se obtenga determinará la *categoría* en el que quede ubicado el candidato.

La puntuación mayor en cuanto a *categoría* es de cinco puntos.

Cuadro 5-1. Asignación de puntajes en el Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo por categoría

2) *Espacio de actividad*. Este segundo criterio se refiere a los sujetos con los que el candidato está desarrollando su actividad. El espacio de actividad se mediría de acuerdo con cuatro zonas (urbano, suburbano, campesino e indígena) y tendrá una escala de 2 a 8. La puntuación será determinada por el *espacio de actividad*; la mayor es de ocho puntos.

Cuadro 5-2. Asignación de puntajes en el Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo por espacio de actividad

3) *Calidad de su quehacer institucional*.³ En este criterio se tomarían en cuenta los indicadores de innovación,⁴ liderazgo, impacto social y difusión. Cada uno de éstos tendrá una escala del 1 a 5 (siendo este último el más elevado). La puntuación que se obtenga determinará el *nivel* en el que quede ubicado el candidato.

La puntuación mayor en cuanto a *nivel* es de cinco puntos en cada uno de los criterios de calidad, por lo que podrá alcanzarse hasta 20 puntos.

Cuadro 5-3. Asignación de puntajes en el Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo por calidad del quehacer

El siguiente cuadro resume los criterios y la asignación máxima de puntajes.

Cuadro 5-4 Criterios y puntuaciones del Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo

1.3.6 Promotor emérito

El Sistema contaría, a partir de su primer año de realización, con 15 becas para promotores eméritos, con el objeto de reconocer a los promotores que han dedicado toda su vida a trabajar por el desarrollo y bien común, que serán seleccionados por la Comisión dictaminadora. Estas becas irán incrementándose hasta alcanzar un máximo de 30 becas anuales en los siguientes años.

Para ser candidato a *Promotor emérito* sería necesario:

- 1) Tener más de 65 años de edad.
- 2) Estar laborando en una OSC al momento de su postulación.
- 3) Trayectoria excepcional, avalada por pares que demuestren que ha trabajado ininterrumpidamente durante 30 años en labores de desarrollo.
- 4) Liderazgo reconocido (reconocimiento y/o premios).
- 5) Contribución fundamental en la generación de modelos de desarrollo (innovación e impacto demostrables).

1.4 Mecanismos de operación del Sistema

1.4.1 Comisión dictaminadora

Durante el primer año, se integraría una Comisión dictaminadora de 15 miembros de OSC que han renunciado a participar en cualquier convocatoria emitida por el Prodes en un lapso de tres años.

Esta primera Comisión dictaminadora estaría integrada por 10 miembros titulares y cinco suplentes (la mitad de sus miembros provendrá de fuera de la Ciudad de México). Entre todos cubrirán las siete áreas en las que el Prodes intervendrá. A partir del segundo año se podrán integrar siete comisiones dictaminadoras, una para cada área de actividad, de acuerdo con los recursos propios del Prodes y con la demanda generada.

Los miembros de la Comisión dictaminadora serían seleccionados por el Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, a propuesta de las propias OSC. Los dictaminadores recibirán un honorario simbólico, en función del número de solicitudes que atiendan de candidatos al Prodes.

1.4.2 Consejo Consultivo del Prodes

Indesol convocaría a las OSC inscritas en el Cluni (o en su defecto, al Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, y a la Comisión de Fomento emanada de esta norma legal) para que nombren al Consejo Consultivo del Prodes, integrado por 20 miembros de al menos 10 estados de la República

mexicana; del total de miembros 70% provendrá de OSC y 30% de dependencias públicas. Estos cargos son honorarios y no se contempla para ellos retribución económica.

El Consejo Consultivo sesionaría cada seis meses. Su función consistiría en revisar las políticas y procedimientos, en realizar una evaluación anual del Prodes y en elegir a su coordinador. Prestará especial atención a vigilar cualquier mecanismo que revele favoritismo o política facciosa, fruto de los efectos perversos del estímulo que representa la beca.

1.4.3 *Coordinación operativa*

Indesol propondría al Consejo Consultivo de Prodes tres nombres para elegir a su coordinador. De entre ellos, el Consejo Consultivo elegiría al Coordinador Nacional de Prodes por un periodo de cuatro años, y podría ser reelegido por otro período igual. Tanto el Coordinador como el personal del Prodes deberá ser personal adscrito a las dependencias de Indesol, quien se encargará de su contratación.

1.4.4 *Determinación de estímulos*

Todos los estímulos serían establecidos con base en salarios mínimos mensuales. La máxima puntuación posible sería de 33 puntos. Se hará un tabulador, definido en salarios mínimos, que definirá el número de salarios mínimos mensuales a recibir. Se requiere un mínimo de cuatro puntos para participar en el Prodes.

Como muestra el siguiente cuadro, los estímulos dependerán de la puntuación y no podrán sobrepasar de ninguna forma los 12 salarios mínimos mensuales para promotores y 15 salarios mínimos mensuales para promotores eméritos.

Cuadro 5-5. Determinación de estímulos para los promotores del desarrollo

1.4.5 *Fase de experimentación*

Dado que se trata de una iniciativa novedosa en este campo específico del desarrollo, es necesario prever ajustes, adecuaciones y cambios a esta propuesta. Por este motivo, se propone que al término del primer año se lleve a cabo una evaluación por un grupo externo al Prodes, cuyo contenido y recomendaciones serán analizados por el Consejo consultivo, quien propondrá las modificaciones pertinentes.

En esta primera fase de experimentación, que duraría cuatro años, todos los candidatos deberán solicitar su prórroga por un año más, con excepción de

aquellos que tengan arriba de 21 puntos, cuya beca tendrá una duración por dos años y podrá ser renovada por otro periodo igual.

1.4.6 *Presupuesto inicial para la bolsa de estímulos*

El presupuesto inicial para la bolsa de estímulos es de 55 millones de pesos, en su primer año. A esto habría que sumar los costos de operación del Prodes, y que incluyen al menos la coordinación operativa, presupuestos para convocatorias, operación para la asignación de estímulos, etcétera.

Durante el primer año, en tanto se da a conocer el Sistema, por medio de diversos mecanismos y de la propia convocatoria, el número de becarios beneficiarios se calcula en alrededor de 500. Se contempla un máximo de tres becarios por OSC.

El siguiente cuadro muestra la distribución aproximada de becarios según el puntaje posible y el monto de los estímulos y becas.

Cuadro 5-6. Presupuesto anual de la bolsa de estímulos del Sistema de Promotores de Desarrollo

Este presupuesto se iría aumentando durante los primeros cuatro años en una proporción de 25% anual, de modo que en el cuarto año estén apoyados entre 1 600 y 2 000 becarios.

1.4.7 *Convocatoria*

Habría dos convocatorias al año. La convocatoria es responsabilidad del Prodes, cuyos costos serían absorbidos por el Indesol, directamente, o por medio de presupuesto asignado a la operación del Sistema.

1.4.8 *Impacto*

El número de beneficiarios directos el primer año sería de 450 a 500 promotores de desarrollo, número que en un lapso de cuatro años irá aumentando anualmente hasta llegar a entre 1 600 ó 2 000 promotores de desarrollo. Además de ello, se contemplan beneficiarios indirectos de dos tipos:

1) Instituciones de desarrollo. Al menos 250 instituciones se verán fortalecidas, contarán con personal más estable, planearán mejor el cumplimiento de su misión y sus objetivos, y programarán los requerimientos de capacitación a partir del entorno y de las propias habilidades técnicas y operativas.

2) Población pobre, excluida y marginada. Al menos podemos calcular que entre 100 mil y hasta un millón de personas se verán directamente beneficiadas por personal que tiene una mayor seguridad económica, con

instituciones con visión de largo plazo y mayor perspectiva, y que se verán estimuladas a impulsar la innovación, el liderazgo, el impacto y la difusión, pues estos criterios elevarán los puntos del personal adscrito al Prodes.

1.5 Cuadro resumen

1.6 Bibliografía

Verduzco, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México.

(Footnotes)

* Unión de Esfuerzos para el Campo, AC., Tequisquiapan, Qro. [acastil@webtelmex.net.mx].

¹ De 1993 a 1998 tuvieron un crecimiento del 247%. Véase Verduzco (2003). No tenemos datos precisos del crecimiento en los últimos nueve años, pero sin temor a equivocarnos podemos afirmar que crecieron al menos en la misma proporción que en esos seis años.

² De acuerdo con Verduzco (2003:133) entre 1993 y 1998 el personal ocupado en organizaciones sociales y civiles (no se incluyen a instituciones de asistencia social, culturales, recreativas, deportivas y asociaciones profesionales) creció 374%, pasó de 5 090 a 24 166. No se tienen datos actualizados del personal ocupado en este tipo de organizaciones sociales y civiles, pero si hacemos una proyección de acuerdo con ese crecimiento en seis años, tendríamos que de 1999 a 2006 habría crecido un 498%, y tendríamos alrededor de 120 000 personas ocupadas.

³ Se reconoce que el criterio de la calidad es especialmente complejo cuando se trata de las labores de promoción y desarrollo. Esta complejidad no es razón para no tomarla en cuenta. Habría que trabajar con instrumentos más precisos y, al mismo tiempo no excluyentes, que no impidan al personal con una larga experiencia laboral «demostrar» la calidad de su trabajo debido a bajos niveles de escolaridad, poco desarrollo de habilidades de comunicación, etc. Sin duda, muchos promotores indígenas han realizado un trabajo de calidad; qué instrumentos son capaces de mostrar esa «calidad». La carencia de «evidencias comprobables» puede llevar a favoritismos, a aceptar «recomendaciones», a

privilegiar a sectores afines, etc.

⁴ Cada criterio de «calidad» deberá contar con instrumentos específicos que permitan al personal de las OSC mostrar y evidenciar habilidades desarrolladas exitosamente; El Prodes impulsaría, gracias a su mecanismo de puntaje, a que el personal de las OSC fuera más innovador, a desarrollar liderazgos de servicio cada vez más profesionales, a verificar y demostrar el impacto social y a mejorar la difusión de sus prácticas.

Formación profesional

Daniel Ponce
Cristina Girado
Cuauhtémoc López
Mónica Tapia
*Arturo Velásquez**

Quien no quiera mojarse, debe abandonar la natación; quien sienta repugnancia ante el optimismo, que deje la Enseñanza y que no pretenda pensar en qué consiste la Educación. Porque educar es creer en la perfectibilidad Humana, en la capacidad innata de aprender y en el deseo de saber qué la anima, en que hay cosas (símbolos, técnicas, valores, memorias, hechos...) que pueden ser sabidos y que merecen serlo, en que los seres humanos podemos mejorarnos unos a otros por medio del conocimiento.

FERNANDO SAVATER, *El valor de Educar*

Introducción

¿Qué proponer en un contexto donde todo mundo dice tener «la varita mágica» para fortalecer al sector? Con esa pregunta nos encontramos muchas organizaciones al inicio de la alternancia política en el año 2000, con muchas expectativas y práctica acumulada, pero con limitada sistematización y evaluación del impacto de los programas de formación y capacitación.

Las universidades, organizaciones civiles con una amplia historia en la capacitación, agencias de cooperación, nuevas consultorías formadas al calor de la coyuntura, los desplazados del gobierno, los nuevos funcionarios en diversos órdenes de gobierno, «los caza fondos»; todos tenían algo que decir, metodologías y materiales probados y programas por hacer. La diversidad era importante, los aportes plurales, los enfoques encontrados, el diálogo complejo, la acción común casi imposible.

La posibilidad de generar un sistema amplio, masivo, plural, integral y reconocido de profesionalización para un importante número de organizaciones no había sido posible. Faltaba un entorno legal.

La inacabada lucha por leyes de fomento en todos los ámbitos era un buen paso, pero insuficiente, tenía sus propios ritmos y tiempos. Surgieron en este

periodo importantes iniciativas en el campo de la formación y la profesionalización, tanto desde redes de la sociedad civil como desde instituciones académicas. Muchas de estas iniciativas lograron poner en común la diversidad como oportunidad, la diferencia como complemento, el diálogo y el debate creativo no como obstáculo, sino como posibilidad de construir donde no había, de fortalecer donde el trabajo de sociedad civil era incipiente y de reanimar las redes civiles donde éstas se habían desgastado.

Hoy nos encontramos ante un nuevo ciclo gubernamental, en medio de fuertes cuestionamientos a la institucionalidad alcanzada, en los años recientes, con horizontes inmediatos donde no existe garantía alguna de que las políticas públicas —entendidas como cursos de acción intencionados— puedan garantizar la continuidad o la superación de los programas y proyectos que juntos una parte de la sociedad, del gobierno y de la academia construyeron durante la última década. Por ello creemos necesario dar cuenta de lo alcanzado, de las propuestas formuladas, de las dudas razonables, del debate generado al calor de la experiencia. Esta reflexión puede ser un buen punto de partida para la exigibilidad del cumplimiento cabal de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en México, donde el propio fortalecimiento y profesionalización del sector no es una concesión gratuita de los gobiernos en turno, sino es un derecho plasmado en la norma, la cual tiene que tener expresiones concretas para cumplirse. Pero también para que las nuevas generaciones en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mexicana, tengan parte de la historia y de lo construido a base de mucho esfuerzo.

La profesionalización requiere hacer hoy día un alto reflexivo, colocar en perspectiva su historia, confrontar dialécticamente sus concepciones y prácticas, recuperar sus mejores modelos y aprender de sus fallas. Atreverse a proponer sistemas innovadores y sobre todo generar una serie de propuestas en materia de política pública para que el Estado mexicano en su conjunto entienda y genere los programas, los fondos y las herramientas para fortalecer a esta parte importante de la sociedad civil mexicana.

A ello quiere aportar este grupo de trabajo, con reflexiones, sistematizaciones, aportes y debates, que son aún inacabados pero importantes para la construcción de propuestas en materia de política pública, para este importante sector de la sociedad civil mexicana. Con una última consideración;

no hay nadie, persona o institución que pueda considerarse dueño o depositario de todo el conocimiento acumulado; no hay sujeto alguno capaz de abrogarse lo que ha sido todo un largo y muy complejo proceso de construir colectivamente el conocimiento para la profesionalización de las organizaciones civiles en el país. Y esa es la fuente plural de donde las políticas públicas que son responsabilidad última de los gobiernos, de donde abrevar para no echar por la borda años de trabajo colectivo intenso, so pena de fracasar en el intento.

Este documento se compone de cinco grandes partes. En la primera se presenta un diagnóstico de la profesionalización en México, que incluye un breve balance del proceso de profesionalización, centrándose en la descripción de la oferta educativa actual para las OSC. En la segunda parte, se presenta un análisis de la oferta existente de cursos, diplomados y posgrados orientados hacia las OSC o donde participan de manera directa, aquí se incluye en particular un análisis del diplomado de profesionalización de las OSC generado en el sexenio pasado, puesto que representa una experiencia que ha resultado central. La tercer parte ofrece una alternativa en torno a la certificación de competencias laborales. En la cuarta se efectúa una serie de recomendaciones de política pública que apuntan a fortalecer la profesionalización de las OSC, demanda no sólo de las propias organizaciones, sino también de la sociedad en general. Finalmente, a manera de conclusión, se presentan los retos de la relación sociedad-Estado que representa la profesionalización de las organizaciones en México.

1.1 Diagnóstico sobre la formación y capacitación para OSC en México

1.1.1 Contexto histórico y problemática actual

Históricamente en México las OSC surgieron para enfrentar fallas tanto del mercado como del Estado en materia de política social, así como para levantar demandas ciudadanas en materia de libertades ciudadanas y de derechos humanos (DH) frente al déficit democrático que el país tenía. Esta condición las colocó en muchas ocasiones como organizaciones no sólo no-gubernamentales (ONG), sino antigubernamentales. Una identidad que prevalece en un importante núcleo, debido a la prevalencia de violaciones a los DH.

Este origen imprime a las organizaciones una identidad ligada al compromiso, a la mística, a la entrega voluntaria de servicio a los demás, pero también –en muchos de los casos– a la automarginalidad y a la poca visibilidad de su trabajo.

La sistematización de experiencias de las OSC pioneras, nos muestra además un panorama de fuertes carencias de recursos materiales y financieros, así como una constante rotación de los recursos humanos que miraban el trabajo en las organizaciones como una etapa de iniciación y fogueo expresada en la colaboración dentro de los proyectos profesionales personales.

La historia de la profesionalización del sector es relativamente reciente. Durante el periodo que comprende la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, tanto en su versión religiosa como secular, no existe evidencia sobre los contenidos acerca de la formación y capacitación en las instituciones de asistencia en el país. Lo más probable es que bastara con una profesión liberal, o algún conocimiento contable o experiencia en los negocios para manejar los recursos de esas instituciones, y por el lado de la atención a los grupos era un asunto personal de «vocación», inspiración o preocupación por determinado grupo en desamparo.¹ La combinación de una causa, una dote, unos benefactores, la abogacía; algunos conocimientos sobre educación, medicina y salud bastaban para fundar una institución de asistencia. La formación entonces estaba ligada a una *visión positivista* de la realidad y el trabajo de asistencia formaba parte de las funciones que el cuerpo social debería llevar a cabo para aislar y sanar los organismos e individuos anormales, enfermos, desprotegidos o abandonados, que no cabían en la sociedad.² Muchos maestros como Gabino Barreda, Justo Sierra o Manuel Flores fueron los impulsores de dicha corriente que permeó a la educación y la asistencia en México (Díaz, 2003:229).

Esta visión positivista se fue enraizando con los aportes de la doctrina social de la iglesia que hasta los años cincuenta del siglo XX, fue fundamentalmente conciliatoria y compensatoria de las fallas del sistema para integrar a todos los hombres al trabajo y a la sociedad. Es en este contexto donde surgen las primeras organizaciones autónomas de la sociedad civil, tal como las conocemos hoy día, y su composición surge de sectores medios de la población que se volcaron al trabajo con las comunidades más pobres del país.

Es evidente que muchos de los cambios en la sociedad civil mexicana vienen inspirados en los cambios que desde las corrientes más progresistas y de avanzada tienen lugar en la iglesia católica. La irrupción de las metodologías de inserción de los llamados «curas obreros» en Francia a fines de la década de 1950, el vendaval que significó el *Concilio Vaticano II*, y el surgimiento de la Teología de la Liberación a inicios de la década de 1960, inspiraron el

surgimiento de metodologías de trabajo denominadas: *desarrollo de la comunidad teoría y práctica*. Estas metodologías, junto con la difusión de los nuevos paradigmas de la participación de los laicos en la sociedad y en la política, generaron un sinnúmero de cursos y seminarios en muchos lugares del país. Con singular entusiasmo, muchos estudiantes y promotores se dieron a la tarea de «llevar» la conciencia y las fórmulas para que la gente saliera de su condición de pobreza.

La coyuntura de 1968 generó un gran proceso de inflexión y de revisión de las prácticas sociales tanto de asistencia como de desarrollo. Un sector de la sociedad al ver cerrados los espacios de la participación cívica, decide cambiar al país por la vía armada. En respuesta el Estado recrudece su política represora y se inicia lo que conocemos como el periodo de la «guerra sucia».³ Otro sector decide –inspirado en Paulo Freire, Ivan Illich, y la Teología de la Liberación–, desarrollar procesos de formación y capacitación, ampliamente participativos, desarrollando, además de la conciencia crítica de la gente más pobre y marginada, organizaciones independientes. La educación y la organización se volvieron dos caras de la moneda para los procesos de promoción popular en esos años.⁴

No es sino al final de la década de 1980 que los temas relativos al fortalecimiento institucional, la planeación estratégica, *la profesionalización* y la evaluación –entre otros– entran a la agenda de las organizaciones.

Por otro lado, el contexto de crisis del sistema de partido único en las décadas de 1970-1980, condujo a generar un importante polo de confluencia de las OSC hacia fines de la década de 1990, ligados a cinco ejes fundamentales: el aporte de las OSC a la democratización del país y sus instituciones; la lucha por el pleno respeto a los derechos humanos de la población con una visión integral; la demanda por el reconocimiento público del aporte de las OSC al desarrollo a partir de la aprobación de una Ley de Fomento para el sector; la necesidad de la transparencia y ampliación de los fondos públicos destinados al sector, así como la desregulación de los mecanismos de acceso e incentivos fiscales para el fomento del mismo; y la demanda por la incorporación de las propuestas de las OSC a la agenda pública y la ampliación de los mecanismos de consulta y participación para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Con la alternancia federal en 2000, se crearon expectativas de cambio. El comienzo de estos cambios lo marcó la denominada Mesa para el diálogo.⁵ pero además hubo una serie de elementos que marcaron una nueva relación

entre el sector y el gobierno. Entre éstos sobresalen la migración de cuadros de OSC a diversas instancias gubernamentales –federales y estatales–; un nuevo marco jurídico de la relación OSC-gobierno, signado por un cabildeo compartido por la aprobación de la LFFAROSC; un nuevo entramado institucional a partir de la aprobación de las leyes de acceso a la información pública gubernamental y de desarrollo social, generando oportunidades para el desarrollo de las OSC; el incremento de fondos públicos y ubicación de otros fondos; el repliegue de ciertos movimientos civiles y la crisis de los liderazgos tradicionales; la persistencia de espacios de interlocución junto con el surgimiento de agendas y espacios de conflictos; la lucha por la transparencia en relación con todos los fondos destinados a OSC; la concentración regional, pulverización temática y radicalización sectorial (no hay agenda nacional); crisis y refundación de las redes tradicionales de ONG; denuncias públicas de uso de recursos públicos fuera de norma o éticamente incorrectos a partir de OSC; constitución Plural del Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC; la creación de fondos para vigilancia y blindaje electoral; diversas agendas ciudadanas con los candidatos de manera plural; e incertidumbre sobre la voluntad política para avanzar o retroceder en la aplicación de la LFFAROSC en el inicio de la nueva administración federal.

1.1.2 Necesidades y demandas de formación profesional para OSC en México⁶

En nuestro país existen numerosos esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en pobreza, exclusión, vulnerabilidad a partir de las OSC. Sin embargo, la información disponible nos arroja que las demandas de formación-profesionalización y fortalecimiento institucional de las OSC no están estructuradas y la oferta es aún insuficiente, limitada y dispersa; no cuenta con suficientes incentivos académicos ni están ligados a programas de reconocimiento y movilidad laboral.

El análisis de la literatura⁷ identifica principalmente las siguientes necesidades de fortalecimiento institucional en las OSC. En el *ámbito interno* se identifican necesidades de capacitación sobre gestión, liderazgo, manejo de personal, resolución de conflictos, y sistemas de contabilidad, transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, en el *ámbito de impacto*, se identifican necesidades para mejorar la capacidad de las OSC en análisis del contexto, comunicación, evaluación y medición de impacto de sus acciones, formación

de alianzas y coaliciones, formación especializada en su área de trabajo (niños en situación de calle, mujeres, etc.), y negociación con otros actores. Esto se resume en los siguientes cuadros:

Cuadro 6-1. Necesidades de capacitación OSC-ámbito interno

Cuadro 6-2. Necesidades de capacitación OSC-ámbito impacto

Cuadro 6-3. Demanda en servicios de capacitación y fortalecimiento, ámbito interno

Cuadro 6-4. Demanda en servicios de capacitación y fortalecimiento, ámbito impacto

Especialistas académicos entrevistados en el contexto de esta Agenda muestran también coincidencia en este diagnóstico (Indesol, 2001). Ellos incluyen como necesidad de formación en las OSC los siguientes temas: naturaleza y desarrollo de las OSC, desarrollo humano, participación y responsabilidad social, liderazgo, diagnóstico y fortalecimiento institucional, aspectos administrativos y financieros, gestión estratégica, elaboración de proyectos, procuración de fondos, fortalecimiento de la relación gobierno-sociedad civil y sustentabilidad.

De ahí que los principales retos identificados por estos especialistas son, al interior de las OSC, romper con la limitada profesionalización de las instituciones y de su personal, procurar la calidad e impacto de la acción de las OSC, el financiamiento de su acción, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y superar los prejuicios y diferencias al interior del sector para hacer un frente común. Hacia el exterior, los retos de las OSC son lograr el reconocimiento de la Ley de Fomento, elevar el nivel de presencia y visibilidad, cambiar la forma de relación con el gobierno, mejorar la relación con la sociedad en general, tender puentes con otros sectores y elevar el nivel de las relaciones.

1.2 Ofertas existentes de capacitación y fortalecimiento institucional⁸

La oferta de capacitación y fortalecimiento institucional puede ordenarse en dos grandes vertientes: diplomados, especializaciones y posgrados. A continuación se presenta la oferta educativa actual en las universidades públicas y privadas, las ofertadas directamente por el gobierno y por las OSC.

1.2.1 *Diplomados y cursos de especialización*

Son múltiples los diplomados y cursos de especialización orientados a miembros de OSC y/o donde participan como docentes y alumnos. A continuación se hace una breve descripción de ellos:

1.2.1.1 *Diplomado Nacional de Profesionalización 2003-2006*

Esta experiencia vivida de 2001 a 2005, da cuenta de una apuesta, de una opción que significó en muchos momentos una ruptura de paradigmas que advertían del riesgo de sustituir y generar atrofias en el sector de las OSC al asumir un rol desde el gobierno que competía al natural desarrollo de las organizaciones. Nosotros pensamos que esa apuesta quiso romper con los roles tradicionales, basados en la cooptación y la desconfianza, y construyó las bases de una nueva relación fundada en la corresponsabilidad y en el fortalecimiento de la autonomía. Estamos convencidos de que evaluaciones futuras dirán si esta política pública generó algún impacto en el sector, si se logró generar un modelo con implicaciones masivas, con una propuesta plural y si logró enraizar en las propias organizaciones (Ponce, en prensa). Como afirma Cecilia Loría (2005):

Los esfuerzos de profesionalización han estado basados en el principio de subsidiaridad, para apoyar a que las organizaciones compartan sus *saberes*. Al mismo tiempo, se les dota de información e instrumentos metodológicos para que no sólo confíen ya en sus buenas intenciones, sino que adquieran una mayor especialización y conocimiento sobre la problemática en la que inciden. La principal estrategia de la profesionalización ha sido a través de la capacitación, mediante una estrecha alianza con las organizaciones e instituciones académicas.⁹

Cabe señalar que este diplomado fue fruto de la alianza y el diseño plural de OSC-gobierno federal-gobiernos estatales e instituciones académicas, donde se articulan las mejores ofertas académicas de las instituciones educativas y de OSC, expertas en distintos campos de la profesionalización.

Los objetivos del Diplomado son elevar el análisis, la calidad y eficiencia del trabajo que realizan las OSC a partir del proceso de aprendizaje que lleven a cabo con expertos; ofrecer un programa de conocimientos organizados sistemáticamente en forma de Diplomado de acuerdo con las necesidades de profesionalización de las OSC; multiplicar un modelo de profesionalización

que favorezca un trabajo de mayor calidad y una superación personal de los involucrados; difundir conocimientos actualizados sobre temas de interés de las OSC y crear una red de expertos en temas que promuevan la profesionalización de las OSC.

Para ello se ofrecen dos especialidades: formulación y desarrollo de proyectos (donde se ven los temas de historia e identidad de las OSC y el desarrollo social; perspectiva estratégica de las OSC; formulación y gestión de proyectos de desarrollo social con enfoque de género; gestión y administración de recursos humanos y financieros; tecnología de la información y desarrollo institucional para las OSC; introducción a modelos de desarrollo social y metodologías para la sistematización de experiencias) y estrategias para la visibilidad e incidencia de las OSC (que incluye los módulos de introducción al desarrollo y política social en México; estrategias de cabildeo e incidencia en políticas públicas; transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas para las OSC; estrategias de comunicación y visibilidad para las OSC; modelos de intervención social y evaluación de resultados e impacto de proyectos y acciones de las OSC).

En términos de impacto, algunos de los saldos del diplomado son: 40 OSC especialistas y sedes en 26 estados de la República y más de 2 000 participantes de 1 200 OSC. Una evaluación de las propias organizaciones participantes en el ciclo 2005 señaló que el Diplomado nacional resulta un aporte en múltiples dimensiones (Rostros y Voces, 2005).

Por un lado, es un aporte al fortalecimiento institucional puesto que proporciona herramientas y metodologías para la incidencia pública en políticas de desarrollo; estrategias de visibilidad; negociación y cabildeo; acceso a la información pública; evaluación del impacto; planeación estratégica; elaboración de proyectos; consecución y manejo de recursos; manejo de tecnologías en informática y sistematización de experiencias. Es decir, el diplomado ayuda a tener una visión más clara de la *identidad y aporte del sector civil*, con todos sus enfoques y experiencias; pondera la necesidad e *importancia de las alianzas y redes* como sector; y coloca el desafío de la *incidencia en lo público*.

Esta misma evaluación menciona la importancia de incorporar la perspectiva de género en la elaboración de proyectos, reconoce que la *visión sobre desarrollo y derechos humanos* abre una nueva perspectiva al trabajo de asistencia social y se enfoca en una perspectiva de *corresponsabilidad*.¹⁰

1.2.1.2 Diplomado en Desarrollo Social y Políticas Públicas

El diplomado en Desarrollo Social y Políticas Públicas es ofertado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Educación Continua y Vinculación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto para el Desarrollo y la Asistencia Social; y tiene como objetivo generar capacidades ciudadanas que les permitan a las personas realizar sus proyectos de vida y enfrentar el reto de la pobreza y de la marginación social con políticas públicas abiertas que promuevan la cooperación institucional, que faciliten el trabajo de la ciudadanía y que convivan entre las opiniones públicas.

El contenido temático incluye políticas públicas, desarrollo social y gobierno local; complejidad social; pobreza estructural y vulnerabilidad; desarrollo social y rendición de cuentas; democracia y desarrollo social.

1.2.1.3 Diplomado en contraloría social

El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Veracruzana (UV) ofrecen el diplomado en Contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas. Éste tiene como objetivo la formación de funcionarios públicos, miembros de OSC e investigadores de alto perfil en el diseño, realización, operación y evaluación de programas de contraloría social en México.

1.2.1.4 Diplomado en economía solidaria

En coordinación con el Centro de Estudios Ecuménicos AC, la Fundación Comunitaria Querétaro AC, Centeotl AC y con el apoyo financiero del Indesol y Rostros y Voces, llevan a cabo el diplomado en Economía Solidaria. Este proyecto se desarrolla de manera simultánea en diversos estados del país. El programa está orientado a dirigentes de organizaciones de economía solidaria; organizaciones e instituciones de asesoría, a organizaciones o redes de economía solidaria; a instancias gubernamentales cuyos objetivos contemplen el fomento y apoyo a organizaciones sociales de economía solidaria. Sus objetivos son fortalecer la capacidad conceptual, estratégica y operativa de dirigentes y asesores de organizaciones de economía solidaria; fortalecer de manera estratégica las organizaciones de los participantes; avanzar en la multiplicación de los conceptos que fundamentan la práctica de la economía solidaria; conocer diversas prácticas y procesos que permitan la interacción de carácter regional; y construir agendas locales que permitan la interlocución intersectorial y la incidencia en políticas públicas regionales y nacionales.

1.2.1.5 Especialización en Trabajo Social en Modelos de Intervención

La UNAM ofrece además cursos de especialización en trabajo social tanto con jóvenes, mujeres y con adultos mayores. El objetivo es formar especialistas en trabajo social, de alta calidad, capacitados para el diseño y la aplicación de modelos de intervención con jóvenes, mujeres y adultos mayores a nivel individual, grupal, comunitario y de la sociedad en general, que contribuyan a prevenir y plantear alternativas de solución a los problemas que enfrentan cada uno de estos grupos e iniciarlos en la docencia y la investigación.

1.2.1.6 Especialidad en Desarrollo Comunitario

El objetivo general de la especialidad impartida en la Universidad Autónoma de Querétaro está basado en que la promoción social requiere de profesionales comprometidos y entregados a una nueva forma de actuar para generar núcleos de organización más participativos, con el objeto primordial de construir procesos autogestivos que logren impulsar cambios en las condiciones de la población y que promuevan un desarrollo integral. En la profesionalización del trabajo comunitario se revisan elementos teóricos, metodológicos y técnicos que producen las ciencias sociales, aplicados a una realidad específica en donde la *praxis* es el núcleo de promoción conjuntamente con el saber popular para crear alternativas viables a los grupos y actores del desarrollo comunitario. Su plan de estudio está compuesto por las siguientes líneas: Desarrollo social y pobreza, Sociedad y cultura, Metodología participativa, Planeación y, práctica de la promoción social.

1.2.2 ***Maestrías y doctorados***

Además de los cursos de especialización y diplomados, también es posible encontrar posgrados enfocados al desarrollo y trabajo social. Trabajo Social se imparte en la UNAM, la Escuela Universitaria Potosina AC y la Universidad Autónoma de Querétaro.¹¹ El grado de maestría en Desarrollo Social por instituciones educativas lo imparten la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad de Guadalajara. Mientras que en trabajo social se constataron cuatro universidades que imparten la maestría: la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Si consideramos a las egresadas y egresados en licenciatura de trabajo social de las 40 instituciones y las posibilidades para continuar profesionalizándose a

partir de una maestría en la misma área dentro del país, son pocas opciones: seis universidades ofrecen un número reducido de espacios para continuar estudiando. En general, la oferta educativa en maestrías en desarrollo social es escasa y no corresponde a las exigencias y necesidades sociales, económicas y políticas para promover el desarrollo.

Por otro lado, en el territorio nacional sólo la Universidad Autónoma de Nuevo León a partir de la Facultad en Trabajo Social imparte el doctorado en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Este programa busca capacitar a los estudiantes para que desarrollen una creciente competencia y amplíen sus conocimientos acerca del bienestar social. Prepara a los estudiantes para hacer carrera en investigación, docencia y administración en el campo de las políticas y de los programas de bienestar social, desde una perspectiva multidisciplinaria. El programa pretende proporcionar a los estudiantes la oportunidad de contribuir al conocimiento científico en el campo de las políticas sociales mediante la realización de investigación científica autónoma y original. Asimismo, proporciona a los estudiantes la posibilidad de ampliar sus conocimientos profesionales y su experiencia para alcanzar posiciones de liderazgo tanto en la enseñanza y la investigación, como en la administración, planeación, formulación y evaluación de políticas, programas y proyectos de bienestar.

1.3 ¿Certificación de competencias profesionales?¹²

Como resulta evidente, la oferta de capacitación y fortalecimiento no alcanza a cubrir todas las necesidades de las OSC. De ahí que una alternativa viable para algunas OSC sea la certificación de competencias profesionales. Para abordar el tema de la evaluación y certificación de competencias en cualquier organización del sector público, privado o social, hay que partir de dos premisas: las organizaciones comparten una problemática común en torno a las competencias y su certificación; y las organizaciones dan respuestas a dicha problemática común en un contexto particular de sistemas educativos, mercados de trabajo, tradiciones y culturas propias y específicas a su ámbito geográfico y político.

La propuesta para crear sistemas para la evaluación y certificación de competencias laborales surge de la necesidad de mejorar (hacer más completa y transparente) la información sobre las capacidades productivas de las personas, donde influyen diversos factores: la rapidez y la amplitud de los cambios en el

contenido del trabajo (inestabilidad de las competencias necesarias para realizarlo) derivadas fundamentalmente de la globalización y del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación; la ampliación de los escenarios de formación laboral; el aumento de la movilidad de las personas: de una organización a otra, del trabajo al desempleo y viceversa, de una localidad a otra, etcétera; y los cambios en las relaciones laborales y especialmente en la relación entre formación (competencias), empleo y retribución.

Este conjunto de factores ha motivado la necesidad para las personas, las empresas y los países, de crear un instrumento, reconocido por todos, para evaluar y acreditar las competencias laborales de que disponen las personas, sea donde sea que las hayan adquirido; y ello ya sea para acceder o moverse en el empleo, para mejorar o actualizar su formación a partir de diversas modalidades de formación. Los certificados escolares y títulos académicos a pesar de que continúan siendo muy importantes y desempeñan un papel importante de filtro en el acceso al empleo, se muestran insuficientes para indicar las potencialidades de las personas; y ello es más cierto cuanto mayor es la edad cronológica de las personas. Por un lado las generaciones más jóvenes disponen de más títulos (acreditaciones) que las generaciones adultas, y por otro, estas últimas cuentan con mayor experiencia profesional (sin acreditaciones formales), lo que las sitúa en desventaja en un contexto laboral de gran movilidad.

Por tanto, para cualquier persona la evaluación y la certificación de sus competencias constituye una «carta de presentación» legitimada y comprensible que les debe ayudar a «hacerse valer en lo que valen», tanto en el trabajo como en el acceso a la formación de nuevas capacidades y saberes.

Para las organizaciones sometidas a la rapidez del cambio y a una creciente presión por la competitividad, el conocimiento de las potencialidades de sus colaboradores, en términos de competencias, es un instrumento fundamental para la gestión de sus recursos humanos, ya sea a partir de la movilidad interna (cambio de funciones, formación, promoción, etc.). Dicho conocimiento también es fundamental para la creación de nuevas organizaciones. Como han mostrado recientemente los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los Estados necesitan conocer el capital humano de que se dispone en las sociedades que gobiernan, más allá de los certificados escolares y títulos profesionales de los que la población dispone. Necesitan también establecer puentes, transitables en los dos sentidos, entre

educación escolar y experiencia de trabajo, entre formación inicial y continua, entre formación de base y especializada, etc. Los agentes sociales necesitan códigos claros para su diálogo y negociación que respondan a las nuevas relaciones laborales en transformación.

El desafío que todo ello plantea se puede resumir en el desarrollo de nuevas concepciones de los recursos humanos basados en las competencias, que sean capaces de integrar en un lenguaje común las competencias adquiridas en sedes y momentos muy diversos. Este enfoque permitiría el establecimiento de mecanismos *ad-hoc* para la evaluación y la certificación de las competencias laborales.

Las experiencias en el mundo organizacional nos muestra que la evaluación y la certificación de las competencias no es únicamente un problema «técnico» de medida y validación, sino un problema social de «legitimación» y, por tanto, de aceptación y reconocimiento de los actores en juego, principalmente los individuos, las organizaciones, los agentes sociales y el Estado.

Los métodos y los sistemas, para tener influencia, necesitan de una fuerte base legal y legítima. Es importante esta distinción porque ambas son componentes imprescindibles de la eficacia de la aplicación de un sistema de evaluación y reconocimiento de competencias laborales. El legislador no puede imponer la definición de los mecanismos de reconocimiento y correspondencia sin haber hallado previamente un compromiso entre los intereses diferentes e incluso, a veces, divergentes de los agentes implicados. De ahí que la utilización de un enfoque puramente técnico no puede satisfacer más que parcialmente la necesidad de información sobre la que se basa el reconocimiento de las competencias y calificaciones de las habilidades adquiridas.

En este sentido, construir un sistema de evaluación y reconocimiento de las competencias laborales (los métodos de atribución de un cierto valor a los aprendizajes realizados informalmente) es similar a construir un sistema de cambios entre monedas. Es posible aprobar una ley atribuyendo un cierto valor a cada evaluación, pero ello no significa que el gran público, el mercado laboral o las instituciones educativas y formativas consideren automáticamente que esté justificado.

En los últimos años los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo han invertido importantes esfuerzos en la construcción de sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales. En la medida en que los contextos

socioeconómicos e institucionales de cada país son distintos, el mejor sistema de evaluación y certificación de las competencias para un país determinado será aquel que mejor refleje las verdaderas aptitudes de sus ciudadanos. Los intercambios de experiencias entre países y organizaciones no resultarán fructíferos si se centran en la búsqueda del «mejor sistema para todos», sino únicamente si se basan en el intercambio de las experiencias sobre las iniciativas que cada país ha desarrollado, o piensa desarrollar para resolver una problemática particular mediante modalidades enfocadas a su contexto específico, aunque una de las problemáticas consista en el reconocimiento internacional de las competencias laborales.

Las diferencias entre sistemas pueden deberse no tanto a diferencias de calidad sino más bien a desigualdad en la problemática a resolver o al contexto en que debe hacerlo cada país específico. En la Unión Europea una de las características específicas de los sistemas de evaluación y certificación de competencias de cada país es su carácter complementario respecto a los demás sistemas preexistentes de educación y formación y, consecuentemente, su misión debe compensar el déficit de los demás sistemas que son distintos en cada caso.

Ello no significa que cualquier opción y experiencia sea igualmente válida, sino que la experiencia de cada país por exitosa que sea, para ser transferida a otros ámbitos, debe ser interpretada y adaptada por los demás países con la finalidad de evitar rechazos o incompatibilidades en las organizaciones receptoras de organizaciones que funcionan adecuadamente en otro contexto.

1.3.1 Hacia un sistema de gestión de calidad de certificación de competencias laborales

En el Sistema de Gestión de Calidad, la norma ISO9000: 2000 Vocabulario, define a la alta dirección como: «Persona o grupo de personas que dirigen y controlan el más alto nivel de una organización». Para ello se requieren de competencias laborales que es la capacidad, susceptible de ser medida, necesaria para realizar un trabajo eficazmente, es decir para producir los resultados deseados por la organización.

El análisis de competencias tiene como objetivo identificar los conocimientos, las destrezas, las habilidades y los comportamientos estimulantes que los empleados deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos.

Para tener una competencia es necesario un tipo de conocimiento, destreza,

habilidad o comportamiento determinados, o bien se puede requerir una combinación de todos ellos.

Mertens (1966) aporta una interesante diferenciación entre los conceptos de calificación y competencia. Mientras por calificación se entiende el conjunto de conocimientos y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y formación. La competencia se refiere únicamente a ciertos aspectos del acervo de conocimientos y habilidades: los necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada; la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado.

La gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad de acuerdo con la norma ISO9001:2000 requiere del cumplimiento de ciertos requisitos que son los siguientes:

Organización enfocada a los clientes. Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deben comprender sus necesidades presentes y futuras, cumplir con sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

Liderazgo. Los líderes establecen la unidad de propósito y dirección de la organización. Ellos deben crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente para lograr los objetivos de la organización.

Compromiso de todo el personal. El personal es la esencia de la organización y su total implicación posibilita que sus capacidades sean usadas para el beneficio de la misma.

Enfoque a procesos. Los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como un proceso.

Enfoque del sistema hacia la gestión. Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objeto dado, mejorando la eficacia y la eficiencia de una organización.

La mejora continua. La mejora continua es el objetivo permanente de la organización.

Enfoque objetivo hacia la toma de decisiones. Las decisiones efectivas se basan en el análisis de datos y en la información.

Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores. Una organización y sus proveedores son independientes y una relación mutuamente benéfica intensifica la capacidad de ambos para crear valor y riqueza.

Cabe señalar por último, como se hizo en el Foro de discusión de esta

Agenda en la Ciudad de México, que la certificación de competencias es un tema polémico y abierto a la discusión. Los orígenes de la certificación y la formación son distintos y por lo tanto las connotaciones y usos políticos que se hacen de estos conceptos son también diferentes. Sin embargo, es un camino posible que pueden tomar diversas organizaciones y que puede resultar ventajoso para ellas.

1.4 Algunas propuestas para la política pública en materia de profesionalización y fortalecimiento de las OSC¹³

En la actual coyuntura, es de vital importancia repasar los prolegómenos de la formulación de las políticas públicas, asegurar que en los planes, programas y presupuestos de las diversas administraciones, el tema de la profesionalización en particular y el tema del reconocimiento y el fomento del sector de las OSC esté incorporado en las *agendas de gobierno*.

Que en la elaboración de los planes sectoriales y en particular en las reglas de operación de los programas de fomento, se contemplen recursos y diversas modalidades para impulsar la profesionalización y el fortalecimiento del sector. Esto siempre en la lógica de que *la profesionalización es la mejor inversión para el desarrollo en un contexto de recursos limitados*.

Impulsar un sistema de profesionalización que sistematice y articule las diversas experiencias de corresponsabilidad, así como el aporte de las instituciones académicas en la materia, regularizando el perfil de los instructores, valorando la importancia del compromiso por parte de las organizaciones e instituciones mismas de involucrarse y perfeccionarse en la profesionalización, teniendo en cuenta la experiencia de sus mismas prácticas (pudiendo transmitir esa experiencia a partir de la capacitación, como efecto multiplicador). Es importante rescatar el aporte de las OSC dentro de los actuales programas de profesionalización y fortalecimiento institucional.

Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación. Se observa una variación enorme entre los programas, tipo de instructores y desarrollo curricular, para que respondan a las necesidades específicas en cuanto al contexto en donde actúan estas organizaciones. Esto implica considerar la importancia de lo local, para llevar a cabo *políticas de concertación con actores* del lugar. Asimismo, se podrían relevar las entidades que realizan formación, las carencias y posibilidades tanto de la oferta como de la demanda.

Crear un sistema de evaluación que permita monitorear los impactos que se

han tenido hasta ahora en los programas de profesionalización, tanto para las instituciones ejecutoras como para los participantes, y los resultados (buscados y emergentes) de las intervenciones, con el objetivo de descubrir círculos viciosos y virtuosos. Este monitoreo (ejercido a partir de un *observatorio de la profesionalización por estado*) debería dar cuenta además de las necesidades, carencias y posibilidades de los distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil.

Medir el impacto de la LFFAROSC en relación con el crecimiento, dinamismo y fortaleza de las OSC en México. Diagnosticar el volumen de los recursos destinados a la capacitación y fortalecimiento del sector. Diagnosticar el impacto en la dinámica de los recursos humanos a nivel de las organizaciones (fortalecimiento, movilidad, tránsito a instituciones gubernamentales o académicas).

Desarrollar y multiplicar modelos de formación y profesionalización que por su impacto o el uso de nuevas tecnologías permitan el escalamiento y la mayor cobertura, con especial énfasis en las regiones con menor densidad organizativa.

Generar estrategias multianuales que garanticen una financiación continua para sostener un *equipo de profesionales especializados en profesionalización*, dedicados al campo y las temáticas de las organizaciones.

Explorar la manera de conseguir *una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada al trabajo de las OSC*. Se trata de algo que no sólo incumbe a la articulación institucional, sino que es también un problema de acreditación y certificación de competencias.

Transitar del enfoque de calificación al de competencia. Los cambios en las organizaciones están exigiendo una capacitación y formación de mayor calidad, flexible y pertinente con las necesidades. En este sentido el enfoque tradicional de calificación no permite responder a estos cambios, ya que es un concepto vinculado a la visión y respuesta para los requerimientos sólo del saber hacer para un empleo. En cambio, la competencia es un concepto que responde a las necesidades del sujeto y del lugar de trabajo, es decir, es un enfoque más centrado en la demanda.

Es necesario por lo tanto insistir cada vez más en la *generación de instrumentos legislativos y normativos* que regulen las características de fondos, las áreas de

acción, las competencias profesionales, la capacitación y los incentivos fiscales para las OSC que brindan servicios.

Generar incentivos positivos para que los proyectos de las OSC en corresponsabilidad con los diversos ámbitos de gobierno que puedan mostrar esfuerzos sostenidos de profesionalización y de certificación de competencias de los responsables de los mismos, cuenten con recursos adicionales para sistematizar y escalar los esfuerzos.

1.5 A manera de conclusión

No existe un solo modelo o enfoque para la profesionalización. La diversidad y los retos de las OSC en el contexto actual exigen una profesionalización por especialidades y sobre todo una clara distinción del rol de las organizaciones frente al papel del Estado.

En el mundo globalizado con mucha frecuencia se traslapan y se confunden los roles y responsabilidades del Estado, mercado y sociedad civil, y en la esfera de lo público, estos dilemas requieren asertividad. El Estado no puede abandonar el mandato de la conducción de la política de desarrollo pero debe reconocer que hay esferas y tramos de esa política donde las OSC son mejores ejecutoras, ningún burócrata podrá sustituir la mística, el cariño en la atención, por ejemplo de los enfermos de sida u otros enfermos terminales. España y Chile son buenos ejemplos de ello.

Este reconocimiento nos coloca en una visión donde el Estado no lo es todo pero tampoco significa un Estado débil que abandona y privatiza los servicios básicos, la perspectiva entonces es la corresponsabilidad, la que exige coherencia de cada uno de los actores.

La dimensión pública de la *ética* en las OSC tiene otras implicaciones, las organizaciones no escapan al resto de la sociedad, no están aisladas. Esto se expresa en la coherencia entre la vida pública y privada de sus miembros, ya pasaron los tiempos en los que «Pedro era un ángel en el sindicato y un demonio en su casa», fueron las organizaciones quienes visibilizaron este comportamiento entre lo público y lo privado, de ahí que temas como la violencia intrafamiliar salieran del ámbito privado hacia lo público. Así, como en ese campo, las OSC tienen que seguir impulsando una ética y valores acordes con el desarrollo que todos soñamos –a pesar del desencanto con la política y los políticos tradicionales-

Para el Estado, los retos son enormes. De ahí que sea imprescindible una

reforma del Estado, la cual incluye temas como la constitucionalidad y las nuevas instituciones, con miras a modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad (poniendo acento en la ciudadanía) (PNUD y otros, 2006).

Otros temas no resueltos en la vida institucional de México son el Estado de Derecho para la justicia, la seguridad y la estabilidad social; la justicia y los *derechos humanos*, como principio y base de las relaciones entre el Estado y la sociedad; el desarrollo económico socialmente equitativo e incluyente (que abarca desde los problemas de redistribución del ingreso hasta la reinserción eficiente en un orden global); y el desarrollo social incluyente y equitativo, basado en una política social integral.

En este contexto, son necesarios cambios y adecuaciones legislativas para la armonización de la legislación de fomento; formación profesional de los actores encargados de la tarea de vinculación con la sociedad civil; más fondos públicos e incentivos para el asociacionismo; desregulación e incentivos fiscales; mecanismos *ad hoc* de protección social para las OSC; ciudadanía y más atribuciones a las instancias ciudadanas de consultivas a deliberativas.

La potenciación (*empowerment*) de la ciudadanía requiere del fortalecimiento de los instrumentos con los que cuenta para participar. Nuestra apuesta continúa siendo la de una ciudadanía libre, autónoma, organizada, crítica y propositiva de la esfera pública, que siga siendo el motor de los cambios en la transición social que permita un desarrollo más incluyente y participativo.

Los retos que enfrenta de manera general nuestro país y de manera particular la política social, son enormes y complejos. Por ello requerimos una *sociedad civil fuerte* y con capacidad de propuesta para incidir en la política pública de manera responsable. Fortalecer los mecanismos de participación permitirá no sólo una ciudadanía vigilante de las acciones de gobierno, sino además fortalecerá su capacidad de incidencia en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas.

El desafío de realizar acuerdos básicos mínimos en la democracia debe tener tres principios claves: no impunidad, la participación ciudadana y que el Estado trabaje para toda la sociedad sin exclusión ni discriminación de nadie, con acciones afirmativas, para no tratar igual a los desiguales. Los sectores impulsores de la reforma democrática debemos contar con una propuesta suficientemente compartida y apoyada con un mapa de rutas para modificar la estructura institucional que dé cauce a una mayor participación ciudadana en

el ámbito público, a una redistribución efectiva y eficiente en el poder y a una mejoría sostenida de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, resulta *necesario revisar y revalorar la función de las OSC en la Reforma del Estado social*. La principal discusión existente la encontramos sobre la función y/o el rol de las OSC que deben y/o pueden desarrollar frente a la reforma del Estado social (Estado social). Se trata de un aspecto de mucha importancia, si bien sólo una parte del vasto mundo de las OSC son proveedores de bienes y servicios públicos (orientados a aumentar el bienestar de las personas). Además, es imprescindible evitar que el debate en este campo se transforme en una impropia oposición entre mantenimiento de los sistemas de servicios públicos por una parte y la privatización en manos del tercer sector por otra. Es necesario subrayar que las actividades centrales de intervención pública en este campo, como la escuela o la sanidad, deben mantenerse en el ámbito de los servicios públicos, en manos del Estado, mientras que la potencialidad de las OSC, se encuentra sobre todo en las actividades donde el Estado de bienestar no llegó o no cubrió debidamente –atención a la tóxicodependencia, a la migración, modelos de economía social en respuesta a la pobreza, a la discapacidad, a niños de la calle y otras formas de exclusión social.

El crecimiento de las OSC, en el campo de los servicios, no debe significar el retiro del Estado (ni mucho menos ser una justificación, como se hizo en Estados Unidos o en Gran Bretaña para su privatización), sino que debe combinarse con la defensa del Estado de bienestar y con la recalificación y mejoramiento de los servicios existentes.

Con estas precisas delimitaciones, en este campo la potencialidad de desarrollo del tercer sector es relevante, con posibilidades de enormes innovaciones en los servicios brindados y en las organizaciones, así como en el aumento de la calidad de las prestaciones y profesionalización de las mismas. Un ejemplo de esta potencialidad es el crecimiento cada vez más de OSC que brindan servicios, así como del interés del Estado por reconocerlas y regularlas para sus prestaciones.

Esta redefinición del rol de las OSC en cualquier estrategia de desarrollo está ligada a una determinada concepción del desarrollo, donde el Estado tiene la obligación de fomentar su existencia y profesionalización como responsabilidad más allá del color de sus administraciones. Cualquier lectura

que vuelva a colocar a las organizaciones en el polo de las contradicciones o en la lógica de que son adversarias del gobierno en turno, es retornar a etapas ya superadas y premodernas de la constitución de todo Estado democrático.

Las OSC mexicanas han demostrado su permanencia en contextos tan graves como lo fue la guerra sucia en las décadas de 1960 y 1970. Así como en los peores momentos del corporativismo mexicano o del Estado casi absolutista del presidencialismo. Tarde que temprano nuevas generaciones de militantes de la sociedad civil tomarán la estafeta de continuar la lucha por la autonomía y por el derecho a la existencia de organismos intermedios, mientras existan causas sociales por las cuales trabajar y proponer e injusticias que generen indignación ética y movilización social.

La profesionalización es pues fruto del desarrollo alcanzado no sólo por el saber-hacer (*Know How*) de las propias organizaciones, surge también del aporte de académicos y centros de especialización y de cooperación interesados en el desarrollo. Es también objeto de la agenda pública de muchos gobiernos en el mundo, y lo ha sido al menos hasta las pasadas administraciones como parte de los compromisos gubernamentales. La profesionalización pretende mantener en alto el compromiso y la mística de las organizaciones y sus integrantes, pero incorporando de manera intencionada el conocimiento sistematizado de las diversas ciencias y sobre todo de la sistematización y del conocimiento acumulado por miles de organizaciones y experiencias de intervención social en el mundo entero.

Ciertamente no hay conquistas irreversibles en la historia de la humanidad, ni la carretera hacia la consolidación de las aspiraciones por las que lucharon las OSC en las últimas cuatro décadas está pavimentada y es de cuatro carriles; este es un proceso complejo, contradictorio y en ocasiones lleno de sinsabores y retrocesos. Lo cierto es que recuperando la historia estamos menos condenados a repetirla en forma de tragedia. Los claroscuros que nos presenta la coyuntura deben ser oportunidades para recuperar, reflexionar, debatir y proponer con más vehemencia, que aquellos que insisten en señalar que el papel de la sociedad civil se agota en las etapas previas a las transiciones democráticas dejando el rol fundamental a otros actores: los partidos, los gobiernos, los empresarios, los consultores (Przeworski, 1998).

Hoy más que nunca las OSC mexicanas están interpeladas a asumir el rol protagónico que ha ejercido en muchos de los momentos más críticos de la

historia del país, recordando la famosa cita de José Martí:¹⁴

Hay hombres que viven contentos aunque vivan sin decoro. Hay otros que padecen como en agonía cuando ven que los hombres viven sin decoro a su alrededor. En el mundo ha de haber cierta cantidad de decoro, como ha de haber cierta cantidad de luz. Cuando hay muchos hombres sin decoro, hay siempre otros que tienen en sí el decoro de muchos hombres. Esos son los que se rebelan con fuerza terrible contra los que les roban a sus pueblos su libertad, que es robarles a los hombres su decoro.

Las OSC han sido y son luz para muchos hombres y mujeres de este país.

1.6 Bibliografía

CARRILLO, Patricia y Mónica Tapia (2006), *Diagnóstico sobre la oferta de fortalecimiento institucional*, Alternativas y Capacidades AC, México.

COMTE, Auguste (1942), *Primeros ensayos*, traducción de Giner de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México.

DÍAZ, Héctor (2003), *El positivismo mexicano en la educación: aportes de Manuel Flores, entre Comte y Spencer*, FFL-UNAM, México.

Fundación Rostros y Voces (2005), *Documento de evaluación del diplomado nacional 2005*, Fundación Rostros y Voces, México, Mimeo.

GIRARDO, Cristina (2006), *La profesionalización de las OSC en México: actores y estrategias*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, en dictaminación.

INDESOL (2001), *Bases para la construcción del sistema nacional de profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil*, Dirección general adjunta de formación y capacitación, México.

LORÍA, Cecilia (2005), *Construcción de la nueva relación sociedad civil-gobierno, Balance y rendición de cuentas*, Evento en la Residencia Oficial de los Pinos, 14 de junio de 2005.

MARTÍ, José (1898), *La edad de Oro*, Nueva York.

MONSIVÁIS, Carlos (2006), *A ustedes les consta*, Era, México.

NÚÑEZ, Carlos (1985), *Educación para transformar*, Imdec AC, Guadalajara, Jalisco.

OLÍVAR, Antonio (2002), *Comunicación personal*, Guadalajara, Jalisco.

PNUD y otros (2006), Seminario Internacional «Acuerdos básicos para la consolidación democrática», PNUD/Equipo Pueblo/Alianza Cívica/CDHDF, México, octubre.

PONCE, Daniel. (coord.), *Alianza intersectorial para la profesionalización de las OSC en México, 2001-2005. Revisión de la experiencia desde una Institución pública*, El Colegio Mexiquense, Toluca, México (en prensa).

PRZEWORSKI, Adam (1998), *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.

SAVATER, Fernando (1997), *El valor de educar*, Instituto de estudios educativos y sindicales de América, México.

VELÁSQUEZ, Arturo (2006), *Certificación de competencias profesionales*, México, Mimeo.

(Footnotes)

* Currículo de Daniel Ponce y direcciones electrónicas.

¹ Ignacio Manuel Altamirano, Una vista a la Candelaria de los Patos. «Pues bien, hasta esta región de miseria y de muerte parece que no llega el cuidado de la edilidad mexicana [...] Hasta ahí no llega tampoco el ángel de la Caridad bajo la forma de una dama tan bella como generosa: parece que este ángel de la caridad no gusta de manchar sus alas de seda en aquellos lugares pantanosos y horribles, y se limita a volar donde le vean los curiosos del centro de la ciudad [...] Periódico El Renacimiento 1869. Transcrito de Monsiváis (2006:171).

² El positivismo se define como una «doctrina positiva» que diera lugar a un «sistema de ideas generales destinado a servir de guía a la sociedad» (Comte, 1942:90). Con estas ideas y frente a la cruda realidad de que la sociedad era controlada en forma violenta con el empleo de la fuerza militar, Augusto Comte concibe otra postura. Había que influir sobre la misma naturaleza del individuo para encauzarla en su propio bien, es decir, en el trabajo, en la productividad. Si el fin militar era el del sistema antiguo, el del nuevo sería «el fin industrial» (Comte, 1942:91).

³ El estudio del periodo conocido como la guerra sucia, abarca a partir de 1968 a 1980, fecha en la cual la mayor parte de los movimientos quedaron latentes, gracias a la eficiente represión oficial de la cual fueron objeto, Olivares (2002).

⁴ Núñez (2005). Para mayor detalle sobre la historia de la educación popular en México, véase Ponce (en prensa).

⁵ Mesas para el diálogo. México DF, agosto-noviembre de 2000. Si bien es importante mencionar de manera sucinta los avances que se dieron durante

el periodo 2000-2005, en materia del fortalecimiento del reconocimiento del papel de las OSC en el desarrollo, este avance tiene que considerarse puntual, segmentado a ciertas esferas de lo público y con muchas debilidades institucionales para asegurar su continuidad, sustentabilidad y viabilidad. El contexto se fue complejizando, hasta el punto de que la contienda electoral de 2006 arrastró a las organizaciones en la más compleja polarización política que haya vivido el país en los últimos 30 años.

⁶ Este apartado se basa en Carrillo y Tapia (2006).

⁷ Kaplan, (1994); Lewis, (2001); Bombarolo et al. (1992); Calvillo y Favela, (2004).

⁸ Este apartado se basa en Girardo (2006).

⁹ Loría (2005).

¹⁰ «En referencia a las lecciones aprendidas en este camino de corresponsabilidad en el trabajo de profesionalización de la sociedad civil y, en particular, de las organizaciones que participaron en los programas realizados desde el Indesol. Cabe señalar, antes de mencionar las lecciones que ninguna de ellas se pueden encarar, y mucho menos resolver si no se aborda desde la perspectiva de la acción corresponsable con las autoridades, entendiendo por éstas no sólo a los funcionarios de la administración pública, sino también al conjunto de instituciones encargadas de hacer la política pública en dicha tarea. Una de las lecciones comienza con el aprendizaje de la corresponsabilidad, entendida como la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre el conjunto de las instituciones del Estado. Incidencia que pasa por la participación en la toma de decisiones, como en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que emanen de éstas. Es decir, durante estos cinco años, se ha buscado dejar atrás los enfoques asistencialistas y generar que los seres humanos más pobres del país superen sus sentimientos de dependencia y ganen confianza en sí mismos, diseñando y ejecutando juntos proyectos basados en los activos del mismo barrio o comunidad de la que forman parte. A este enfoque se le ha denominado corresponsabilidad. Otra lección, es que la profesionalización no es materia exclusiva para las OSC, sino que, en una nueva relación del gobierno con la sociedad civil, ambos actores deben adquirir nuevas habilidades y destrezas para el trabajo conjunto, la comunicación efectiva y la construcción de una agenda que no debe agotarse en un periodo sexenal. Durante estos años, también hemos aprendido a colaborar en el diseño de

políticas públicas, la construcción de la agenda política en materia de promoción de los temas de preocupación de las OSC, tales como: derechos humanos, economía solidaria, equidad de género, reforma del Estado, sólo por mencionar algunos, con el objeto de cumplir con la expectativa mayor de que es posible en un ambiente democrático compartir las tareas del quehacer público desde diferentes enfoques pero con un objetivo común que es: los más vulnerables, excluidos y marginados puedan obtener oportunidades de desarrollo». Ponce (en prensa).

¹¹ La Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM se enfoca en intervención con jóvenes, mujeres y adultos mayores; la Escuela Universitaria Potosina AC en las áreas: La realidad familiar contemporánea y orientación familiar. La Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en familia y trabajo social. La Universidad Autónoma de Querétaro imparte la especialidad en desarrollo comunitario. Además, se identificaron otras instituciones particulares que imparten otras relacionadas con la familia y grupos vulnerables, pero desde el ámbito de la psicología. En diplomados y capacitaciones en el campo del desarrollo social la oferta aún es limitada.

¹² Este apartado se basa en Velásquez (2006).

¹³ Basadas en propuestas de Cristina Girado.

¹⁴ Martí (1898).

Investigación, centros de documentación e información

*Sergio García García**

Introducción

La generación y difusión de conocimiento son elementos fundamentales para comprender y fomentar la asociatividad en México y colaborar así al desarrollo de una sociedad civil autónoma y capaz. El desarrollo de investigaciones, la creación y ampliación de centros de documentación y de bases de datos, el uso de las nuevas tecnologías, la creación de marcos teóricos innovadores, de nuevas metodologías, la sistematización de prácticas y la reproducción de conocimiento en general, son centrales para fortalecer a la sociedad civil como un actor social y para mejorar las prácticas e intervenciones de las organizaciones en sus ámbitos de acción específicos.

Debido a la importancia que tiene el tema, este documento tiene como objetivo general proponer programas, proyectos y mecanismos que permitan establecer condiciones y apoyos gubernamentales para la generación de conocimientos sobre la asociatividad en México para:

- influir de manera más conciente sobre los factores culturales, políticos, económicos, sociales que determinan la evolución del asociativismo,
- determinar las políticas que ayuden a establecer bases de datos para conocer de manera objetiva y empírica el estado real de la asociatividad, para así, poder establecer inferencias o análisis sobre las tendencias, mejorar las estadísticas, conocer los aportes y poner de relieve la importancia de las actividades desarrolladas por las organizaciones,
- definir proyectos y acciones que permitan dar visibilidad al sector para que la sociedad reconozca sus aportes, consiga mayores apoyos y se logre el reconocimiento social a partir de la vinculación de la participación ciudadana con las organizaciones civiles y,
- apoyar a instituciones académicas y civiles en sus iniciativas y proyectos

de investigación y de vinculación entre el sector académico y de éste con las organizaciones.

Para abordar estos objetivos, en la elaboración de este documento se realizaron diversos procesos: en primer lugar se definió un grupo de investigadores y se hizo contacto con ellos con el fin de invitarlos a participar en el proceso de construcción de la agenda de investigación. Los criterios de selección fueron: *a*) que estén ligados al tema de sociedad civil, *b*) que aborden la investigación desde diversos enfoques y diversas temáticas (criterio de pluralidad), *c*) que estén realizando actividades de investigación en universidades públicas o privadas, en organizaciones de la sociedad civil (OSC) y en entidades públicas (criterio de intersectorialidad) y, *d*) que estén trabajando en diversos estados del país (criterio de territorialidad). Este grupo se subdividió en tres equipos: investigación, centros de documentación e información. Con cada grupo se trabajó por separado, y se integró un primer documento.¹

De forma paralela, se buscó material relacionado con propuestas de construcción de agendas de investigación y se hizo una síntesis sobre los temas y abordajes que desde la investigación se hace acerca del asociativismo, con el objetivo de complementar esta investigación con la propuesta de agenda y temas de investigación desarrollada en los grupos de trabajo (que se sintetizan en el Anexo 1).

De las pláticas realizadas con algunos investigadores, y de los resultados del cuestionario, se hicieron las primeras consideraciones y se elaboró un borrador, solicitando comentarios a los miembros del grupo. Este documento se puso a disposición de todos los interesados en la página electrónica de Incide Social, para seguir recogiendo comentarios y propuestas.

Por último, el borrador se analizó y revisó en el *Foro para la discusión de la agenda de políticas públicas de fortalecimiento de la sociedad civil* llevado a cabo el 25 y 26 de enero de 2007. Los comentarios, aportes y propuestas que el documento recibió en este foro han sido incorporados.²

El resultado de este proceso se sintetiza en este documento. El texto se estructura en siete apartados. En el primero se hace diagnóstico sobre las condiciones de la investigación en la actualidad, tomando en cuenta las nuevas prioridades del gobierno federal entrante. En el segundo se enfatiza la importancia de la investigación y difusión de conocimientos para las OSC, en el tercero se describen los componentes que es necesario fomentar. El cuarto

apartado presenta los cuatro ejes estratégicos de la propuesta –articulación de intereses OSC-academia, fomento de la investigación sobre el campo de la sociedad civil, fortalecer instancias de interacción y generar procesos de descentralización-. El quinto apartado despliega estos ejes estratégicos en siete líneas de acción con propuestas específicas y concretas. El sexto aborda algunas alternativas de financiamiento para la investigación. Finalmente, el séptimo incorpora la necesidad de establecer mecanismos de transparencia, evaluación y rendición de cuentas, y de contar con mecanismos de seguimiento a esta agenda. Además, se presenta como anexo, una propuesta sobre temáticas relevantes de investigación y el directorio de investigadores que participaron en la elaboración del presente documento.

Para finalizar esta introducción, cabe señalar que el tema de la formación e investigación es muy amplio, se debe respetar la intencionalidad, orientación y métodos de investigación de los centros de investigación y las universidades. Sin embargo, por la naturaleza del ejercicio de agendas, necesariamente tienen que delimitarse y priorizarse las áreas de acción y las temáticas relevantes, sin menoscabo de la autonomía de las OSC y de la academia. Eso es lo que se intentó hacer en esta agenda.

1.1 Diagnóstico: realidad presente y que afecta a la investigación

El panorama para fomentar la investigación y generación de conocimiento se enfrenta a fuertes limitaciones, que pueden ordenarse en tres dimensiones: el contexto político, el interés de las universidades y los problemas del financiamiento.

En cuanto al contexto político se debe señalar que hay una situación adversa en cuanto a la política educativa y científica, esto se puede constatar en los siguientes hechos:

- En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007, el único ramo que no se vio beneficiado en la reasignación de recursos fue el 038, relacionado con el apoyo al área científica. A pesar de existir la Ley de Ciencia y Tecnología que cifra en un mínimo del 1% del producto interno bruto (PIB) para investigación, el presupuesto para ciencia y tecnología de 2007 se mantuvo sin incremento con respecto al ejercido en 2006.
- La Ley de Ciencia y Tecnología no se ha aplicado con todas sus consecuencias.
- La política social no privilegia la relación con las organizaciones para

generar esquemas de colaboración, además el presupuesto federal destinado al fomento de las OSC se mantiene igual al de 2006.

Respecto a la realidad de las universidades y centros de investigación se puede mencionar:

- No en todas las universidades y centros de investigación existen condiciones institucionales de apoyo a la investigación sobre temas de sociedad civil. De hecho en la mayoría de las instituciones donde existen investigadores interesados en dichos temas, éstos se encuentran aislados, con poca visibilidad y mínima infraestructura.

- La mayoría de las organizaciones operativas y de base no cuentan con recursos para llevar a cabo investigaciones y sistematizar sus acciones y de esta forma contar con conocimientos para mejorar su acción, para comprender mejor la naturaleza de la problemática social que tratan de transformar y para evaluar el impacto social que se genera a partir de su intervención. Esta es en parte una de las razones por las que las universidades e institutos de investigación deben vincularse con las organizaciones civiles.

- Es importante hacer notar que ha aumentado la oferta académica que liga a las universidades con el universo de organizaciones que conforman a la sociedad civil. Además de los seminarios existentes (Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil y del Cemefi), han aumentado considerablemente los diplomados y especialidades, algunos en colaboración con OSC.³ Sin embargo, hasta el momento, con la excepción del diplomado en profesionalización, a cargo del Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol), no existe oferta específica orientada al asociativismo y no en todos estos diplomados y especialidades existen cupos específicos o facilidades para miembros de las organizaciones.

El financiamiento es básico para tener proyectos de investigación. En el ámbito público, existen recursos para investigación, pero se desconoce dónde están y cómo se aplican; es el caso del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) el cual tiene un fondo para aplicar con cada secretaría y éstas, o no lo aplican o no abren convocatorias públicas para concursar los estudios que se van a realizar. En el ámbito privado, las posibles fuentes de financiamiento –fundaciones nacionales o internacionales–, no contemplan fondos para la investigación. Por otra parte, vemos que las investigaciones de gran escala o que requieren de más de un año para su realización, no se pueden

llevar a cabo porque los apoyos gubernamentales o institucionales son anuales y dificultan el diseño y operación de los estudios de mediano y largo plazo.

Por las razones anteriores se dificulta establecer estrategias, objetivos y metas, así como definir mecanismos para el apoyo gubernamental a la investigación sobre sociedad civil. Lo realista es establecer principios generales e indicar acciones que tienen que realizarse desde los centros de investigación y las organizaciones para fomentar e impulsar la investigación, apoyar a los centros de documentación y a la difusión de las acciones de las OSC.

En una situación ideal, lo pertinente sería buscar que en el próximo *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*, se establezca el interés que el gobierno debe tener para apoyar la asociatividad en México y por lo tanto fomentar e impulsar la investigación que ayude a entender y comprender el desarrollo y crecimiento de este sector social. Sin embargo, como hemos visto, esto no se ve factible, ya que el fomento a la investigación parece no ser prioridad del gobierno actual.

1.2 Importancia de la investigación para la sociedad civil

Establecer una agenda que priorice la investigación y la información es central para el desarrollo del asociativismo por lo menos en dos dimensiones. En primer lugar, la investigación sobre el asociativismo en México permite elaborar diagnósticos y estrategias más precisas sobre el estado actual de la sociedad civil. Es necesario desarrollar conocimiento sobre el campo de la sociedad civil, respondiendo por ejemplo a estas preguntas: ¿cuántas organizaciones existen en México?, ¿qué tipo de acciones realizan?, ¿quiénes las forman?, ¿cómo se financian?, ¿qué peso relativo tienen en la estructura económica del país?, ¿qué tipo de metodologías están desarrollando? Es decir, es preciso saber el número, importancia y desarrollo de las organizaciones, su nivel de asociatividad, sus fortalezas y debilidades, así como la construcción de una visión estratégica que permita diseñar acciones con vista a su fortalecimiento.⁴

Pero vincular la investigación al campo de la sociedad civil es importante, en segundo lugar, porque permite mejorar las acciones e intervenciones de las organizaciones en sus ámbitos específicos de acción (mejorando, por ejemplo, prácticas de cuidados a adultos mayores, técnicas de alfabetización de adultos más efectivas, aprovechando mejor sus activos por medio de conocimientos de gerencia y administración, conociendo más a sus poblaciones objetivo, aprendiendo a mejorar procesos, etcétera).

Es decir, es importante fomentar la investigación *sobre* el sector y *para* el sector. No sólo para aumentar el conocimiento sobre un componente fundamental de la vida social, sino también para mejorar las prácticas de las organizaciones en su trabajo cotidiano.

1.3 Componentes necesarios para la investigación

Por medio de la consulta se pudo establecer que el tema de investigación no puede estar desvinculado de cuatro aspectos necesarios para que la investigación sobre sociedad civil tenga un espacio ganado en las universidades e instituciones de investigación, y en la mayoría de las organizaciones civiles. Estos cuatro componentes son la formación, la capacitación, el impulso a las redes y la difusión. A continuación se exponen las razones en cada tema.

1.3.1 Formación

La investigación de buen nivel sobre todo en los aspectos que gravitan alrededor de los temas relacionados con sociedad civil depende en gran medida de la formación de investigadores. La oferta de posgrados, cursos especializados y diplomados debe estar asegurada en las universidades y en las iniciativas de las redes para formar a investigadores con una excelencia profesional.

1.3.2 Capacitación

Las universidades y centros de investigación encuentran una buena oportunidad de vincularse con las organizaciones a partir de la capacitación que haga posible que los miembros de las organizaciones puedan mejorar su nivel de especialización, elevar sus conocimientos y habilidades técnicas y cognoscitivas, y con ello asegurar un mayor impacto en los proyectos impulsados por las organizaciones.

1.3.3 Impulso a redes

El impulso a las redes de investigadores y de éstos con miembros de organizaciones permite establecer una modalidad de investigación con las siguientes características.

- *Interinstitucionalidad*: la incorporación de investigadores y/o miembros de las organizaciones a las redes hace posible que las instituciones de investigación se involucren más activamente en las problemáticas y necesidades de información de las organizaciones, y así facilita el diseño de investigaciones que respondan a necesidades y problemáticas reales y que supongan mayor impacto social.

- *Multidisciplinariedad*: esta modalidad ayuda a acceder a una visión de

integralidad y complementariedad que asegura abordajes desde múltiples puntos de vista y, por tanto, resultados concretos y aplicables a la acción transformadora de las organizaciones.

- *Interdependencia*: la reciprocidad entre los investigadores potencia recursos, mejora el desempeño y establece métodos de trabajo más eficientes.

- *Innovación*: en las actuales circunstancias sociales y políticas los principales presupuestos teóricos, metodológicos, de gestión institucional y de acción social que han orientado a las organizaciones, resultan insuficientes y rebasados por las nuevas exigencias que impone un mundo global y cambiante. El trabajo en redes estimula la revisión de los diversos presupuestos para revisar o incorporar nuevos elementos teóricos y desde nuevas perspectivas generar conocimientos acordes a la realidad.

1.3.4 Difusión

En un país como el nuestro, con la mitad de su población viviendo con sus necesidades insatisfechas, la investigación debe tener un fin práctico y de utilidad tanto a la academia como a la sociedad en su conjunto y por ende a las organizaciones. Una de las condiciones para que se apliquen los conocimientos es que se conozcan las iniciativas, proyectos y estudios realizados. Por esta razón es necesario establecer canales de difusión y ver las formas de hacer accesible el caudal de información y conocimiento derivado de las investigaciones.

1.4 Ejes estratégicos

En el grupo de consulta se estableció la importancia de la condición de libertad que los investigadores deben de tener por los temas elegidos y de respeto por los enfoques presentes en los estudios. Con esta consideración se establecen cuatro ejes estratégicos de acción con el objetivo de que la investigación gane terreno entre las organizaciones y al interior de las instituciones y universidades. Presentamos a continuación las cuatro principales estrategias.

1.4.1 Articular intereses de OSC con intereses de academia

La articulación entre organizaciones e investigadores posibilita que las investigaciones respondan a las necesidades de las organizaciones y con esto se mejoren las prácticas, se puedan transferir tecnologías, sistematizar modelos de intervención, medir el impacto social de los proyectos, etcétera.

En estos momentos son importantes todas aquellas investigaciones que proporcionen las características sociológicas de los sujetos de atención y provean

elementos para determinar las causas estructurales de los problemas sociales que puedan servir a las organizaciones para elaborar mejores diagnósticos, mejorar servicios y potenciar su acción transformadora.

1.4.2 Fomentar investigación sobre factores (económicos, políticos, culturales, etc.) que afectan el desarrollo de la sociedad civil

La alta diversidad y heterogeneidad de las organizaciones, la falta de datos actualizados, el conocimiento limitado y parcial que tenemos de la asociatividad y sobre todo por el interés público de las actividades de las OSC son parte de las razones por las cuales es estratégico y vital conocer sobre los factores que determinan la evolución de la sociedad civil y de esta forma diseñar políticas públicas realistas para su impulso y consolidación.

1.4.3 Fortalecer instancias de interacción OSC-academia

Las universidades y centros de investigación pueden establecer iniciativas de apoyo a las organizaciones y sus proyectos que no solamente se circunscriban a seminarios y diplomados, puesto que se pueden abrir líneas de colaboración con los estudiantes, de promoción de las actividades de las organizaciones a partir de las revistas y canales de comunicación con los que cuentan las universidades, de realización de investigaciones, sistematización de modelos de intervención, etc. Estas instancias de interacción sólo se pueden lograr si se establecen espacios de diálogo y de búsqueda de iniciativas de complementariedad y apoyo entre universidades y organizaciones.

1.4.4 Generar procesos de descentralización en los apoyos para la investigación, centros de documentación e información

Parte del problema de aislamiento de los investigadores y del poco apoyo que se les brinda se debe a que los recursos no alcanzan a llegar a las universidades y centros de investigación del país debido a la carencia de mecanismos de descentralización. Es por esta razón que se deben ver las formas y modos de garantizar el acceso equitativo y oportuno de recursos para la realización de las estrategias y líneas de acción que a continuación se desarrollan.

1.5 Líneas de acción (desarrollo de la propuesta)

Son siete las líneas de acción concretas que se derivan de los ejes estratégicos señalados anteriormente y que concretan propuestas. En cada línea se establece un listado de acciones específicas para poder fomentar la investigación sobre/ para el campo de la sociedad civil.

1.5.1 Articular investigación-formación-profesionalización del

sector (posgrados medio tiempo-diplomados, etc.)

1) Apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la promoción y establecimiento de programas de posgrado en Asociativismo y Participación Ciudadana (diplomados, maestrías, doctorados).

2) Apoyo del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) a estudiantes de doctorado que se inscriban en programas sobre el asociativismo y temas afines.

3) Establecimiento de una línea de investigación, con fondos mixtos, sobre asociatividad por parte del Conacyt.

4) Se debe asegurar la continuidad de las investigaciones que se hicieron en diversas dependencias y que tienen que ver con cultura democrática, participación ciudadana y desarrollo social.

5) Fomento de la oferta de posgrados de medio tiempo y formas de titulación distintas a la tesis.

6) Que organizaciones sociales (como agencias donantes, fundaciones, etc.) premien anualmente a las mejores investigaciones sobre el sector (por ejemplo, premios de tesis, investigación, sistematización de experiencias).

1.5.2 Fomentar la investigación sobre sociedad civil y asociativismo en las redes académicas

1) Apoyar las iniciativas para la creación y operación de redes de investigadores, en particular si éstas se vinculan con organizaciones de base u operativas.

2) Apoyar todo proyecto que tenga como componente fundamental las relaciones sociedad civil-investigadores.

3) Apoyar toda iniciativa de investigaciones comparadas en los ámbitos municipales, estatales, nacional e internacional sobre el campo de la sociedad civil.

4) Financiar proyectos de investigación a redes de investigadores, para de esta forma apoyar su operación. Dichos proyectos podrían ser financiados con recursos del Indesol.

1.5.3 Apoyo al establecimiento de centros de documentación

Las organizaciones civiles difícilmente pueden tener y sostener centros de documentación por los altos costos de actualización y de mantenimiento, es por esta razón que las universidades pueden asumir estos servicios y garantizar su operación en el tiempo. Para que lo anterior se pueda realizar es necesario:

1) Ampliación de los recursos públicos para el apoyo de toda iniciativa relacionada con el establecimiento, mejoramiento, migración electrónica y fortalecimiento de centros de documentación.

2) Ampliación de los recursos públicos para los centros de documentación existentes.

3) Apoyo a los centros de documentación impulsados por redes de organizaciones.

4) Facilitar a los miembros de las organizaciones el uso de los centros de documentación (horarios flexibles, posibilidad de préstamo a domicilio, transformar los documentos a formatos electrónicos y ponerlos a disposición pública por Internet).

5) Generar espacios para difundir estos centros de documentación en los seminarios, ferias del libro, simposios y eventos públicos.

1.5.4 Apoyo a la generación de bases de datos

1) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) debe abrir una cuenta que incorpore a la sociedad civil como parte de sus encuestas, para saber: el tipo de asociaciones que existen en México; el empleo directo e indirecto (voluntarios) que proporciona; la población a la que atiende clasificada por edad, área geográfica, perfil socioeconómico y número; ámbito de intervención (medio ambiente, desarrollo social, etc.); recursos que manejan y otorgan; y, activos que poseen.

2) Que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) realice una base de datos más consolidada. Para ello es necesario incorporar los datos que proporcionan otras instituciones como son: el Sistema de Administración Tributaria (SAT), las Juntas de Asistencia Privada y otras dependencias públicas, así como los informes proporcionados por las organizaciones de la sociedad civil.

3) Que cada fondo federal utilizado para apoyar a las OSC construya una base de datos propia que sea pública y en donde se muestren, por ejemplo, los siguientes datos: organizaciones que obtuvieron los recursos, monto de los recursos, población directa e indirectamente atendida, edad de la población, perfil socioeconómico de la población, valoración del impacto y beneficio económico y social del apoyo.

4) Apoyo a bases de datos administradas y/o generadas por organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación.

1.5.5 Difusión de los resultados de la investigación

Como ya se señaló, es necesario difundir las investigaciones para que tengan un alto impacto social, por ello se requiere que dentro de los fondos que se asignen para la investigación se asegure su difusión, ya sea a partir de publicaciones (libros, revistas, folletos) o por medio de libros electrónicos (discos compactos interactivos, etc.). Además de esto, es necesario:

1) Crear un fondo de apoyo a las revistas especializadas en temas de asociativismo que demuestren periodicidad y calidad editorial. El apoyo se daría mediante concurso. Los fondos pueden ser administrados por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

2) Promover la difusión de resultados de las investigaciones por medio de redes y en las instancias de comunicación academia-OSC (seminarios, congresos, diplomados, presentaciones específicas, cursos).

3) Dar prioridad a los proyectos de investigación que específicamente integren la socialización y difusión de los resultados, es decir, la presentación de resultados en congresos, eventos académicos, conferencias, etc., que permita el encuentro de investigadores y el fomento de redes.

4) Difusión de los modelos de cooperación entre las universidades/institutos de investigación con OSC que han generado innovación en temas de investigación, sistematización de resultados, servicio social, formas de titulación, desarrollo de nuevas tecnologías, modelos de gestión.

1.5.6 Acceso a la información de investigaciones y bases de datos

Para que las organizaciones, y la sociedad en general, puedan acceder a la información que se genera en la investigación, se proponen al menos tres líneas de acción.

1) Página electrónica ciudadana o portal ciudadano (potencializar el portal corresponsabilidad.gob.mx) tanto a escala federal como en el ámbito estatal, que incluya por lo menos:

- La oferta gubernamental en fondos públicos para proyectos de las OSC.
- Calendario de convocatorias para obtener recursos.
- Ligas de organizaciones nacionales e internacionales de interés para las organizaciones civiles.
- La difusión de eventos relevantes para el sector.

- Directorio de organizaciones sociales y civiles
 - o De las donatarias autorizadas
 - o De las que tienen Cluni
- Directorio de fundaciones nacionales e internacionales.
- Libros y textos de interés que puedan bajarse gratuitamente.
- Lista de funcionarios públicos relacionados con las OSC.
- Lista de senadores y diputados de las comisiones de interés para el sector.
- Publicaciones de temas relacionados con sociedad civil.
- Informes realizados por el Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento y presentados como un Boletín Electrónico.
- 2) Difusión en medios de comunicación
 - Se debe buscar una amplia difusión de las prácticas y proyectos de las OSC a través de los medios de comunicación.
- 3) Publicaciones
 - Asegurar sistema de distribución de las investigaciones para que las bibliotecas cuenten con las publicaciones y se pueda facilitar su uso a las organizaciones en todas las bibliotecas y centros públicos de documentación.

1.5.7 Uso de las nuevas tecnologías

Finalmente, es necesario utilizar las ventajas de vinculación que presentan las nuevas tecnologías. Muchas de las líneas de acción suponen el uso de sistemas electrónicos que faciliten la vinculación academia-OSC, la difusión de resultados y el acceso a la información. De ahí que como línea de acción específica se propone:

- 1) Capacitar a las organizaciones en uso de nuevas tecnologías, facilitando que puedan «subir» a la red el resultado de sus experiencias, intervenciones y sistematizaciones, y puedan «bajar» de la red investigaciones e información que les permita mejorar sus prácticas.
- 2) Facilitar la adquisición de computadoras y la conexión a Internet para las organizaciones sociales.
- 3) Utilizar la infraestructura nacional de e-México para que las organizaciones de base puedan acceder a los beneficios y ventajas que representa el acceso a Internet.

1.6 Financiamiento

Para llevar a buen puerto estas propuestas y acciones, es imprescindible

contar con los recursos financieros necesarios. Como vimos arriba, frente a un contexto desfavorable, proponemos seis propuestas concretas que pueden facilitar la consecución de esta agenda. Estas propuestas son las siguientes:

1) Ampliación de los fondos mixtos y regionales de investigación. Incorporación en dichos fondos, a partir de incentivos, de aquellos proyectos de investigación cuya temática incluya temas específicos sobre sociedad civil.

2) Ampliación de los recursos públicos a cargo del Conacyt y de la Sedesol para apoyar las iniciativas y proyectos de investigación sobre el asociacionismo en México. Incorporar en los fondos de conversión programas específicos sobre sociedad civil y experiencias locales dirigidos a organizaciones e investigadores.

3) Establecimiento de un porcentaje de los recursos establecidos en cada convocatoria «por reglas de operación» para la promoción de la investigación.

4) Cambio en las reglas de operación en los programas federales que existen en cada secretaría y organismos autónomos y descentralizados que otorgan recursos públicos para que los proyectos de investigación puedan ser bianuales o trianuales.

5) Proporcionar incentivos fiscales a recursos privados destinados para la investigación sobre la asociatividad.

6) Creación dentro del Conacyt de un fondo de recursos para la investigación desde OSC que cuenten con capacidad académica y de investigación. Este fondo podría crearse mediante una partida especial en Reyncit.

1.7 Transparencia, evaluación, rendición de cuentas y mecanismos de seguimiento

Para que este conjunto de propuestas sea viable, es necesario también contar con instancias de transparencia, evaluación, rendición de cuentas y mecanismos de seguimiento. En este sentido las propuestas concretas que se proponen son cuatro:

1) Establecer mecanismos en las reglas de operación y en la normatividad específica, para que la dictaminación de los proyectos de investigación esté soportada en dictámenes tripartitos, es decir, conformados por actores de gobierno, de sociedad civil y académicos/investigadores. El sistema de asignación de puntajes del Programa de Coinversión Social del Indesol, o la asignación de los recursos de los proyectos de investigación del Conacyt podrían servir como base para estos mecanismos.

2) Incluir en las convocatorias de investigación la obligatoriedad a que

los investigadores u organizaciones que reciban financiamiento presenten los resultados de sus investigaciones en el sitio de Internet de corresponsabilidad (www.corresponsabilidad.gob.mx).

3) Realización de un informe anual por parte del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) sobre los recursos otorgados a la actividad de investigación y los resultados obtenidos, así como realizar un informe anual sobre los avances en materia de investigación, con respecto a lo planteado en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

4) Dotar de mayores facultades al Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento para poder dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas en materia de investigación.

1.8 Bibliografía

ALTERNATIVAS Y CAPACIDADES AC (2005), *El fortalecimiento institucional de las OSC en México: debates, oferta, demandas*, Alternativas y Capacidades AC, México.

BECERRA POZOS, Laura (1998), *Cambios y tendencias institucionales de las organizaciones de promoción social en México*, ALOP-FICONG, México, septiembre, mimeo.

BUTCHER, Jacqueline (2005), *La investigación sobre el tercer sector en México: reflexiones sobre su impacto en las organizaciones de la sociedad civil*. Ponencia presentada el Seminario «Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo», 10, 11 y 12 de agosto, Universidad Ricardo Palma, Lima, Perú.

CANTO, Manuel (coord.) (2000), *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el DF*, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos AC, México.

CANTO, Manuel y otros (1996), «Investigación para el Desarrollo», *Memorias de la reunión del Programa de consulta nacional para el fortalecimiento de la sociedad civil: una propuesta de las organizaciones civiles mexicanas*, 18 de enero, Guadalajara, Jal.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA SOCIEDAD CIVIL (2002), *Sector sin fines de lucro y reducción de la pobreza, Declaración de Santiago*, Johns Hopkins University, Baltimore.

_____ (2004), *Mejorando la visibilidad de la sociedad civil*, Johns Hopkins University, Baltimore.

CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPÍA (2004), *La filantropía y la investigación en México*, Cemefi, México, mimeo.

_____ (2007), *Participación ciudadana solidaria y acción voluntaria*, Cemefi/Instituto Mora/El Colegio de México/ITESEM, México, en prensa.

GARCÍA García, Sergio (2004) *Los fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, Cemefi/Indesol, México.

GARCÍA García, Sergio y Cristina Cobos (2005), «Entre la virtud y la congruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil», en Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, Cemefi/IFAI, México.

GOBIERNO DE MÉXICO (2001), *Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (Encup), Secretaría de Gobernación, México.

_____ (2003), *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Secretaría de Gobernación, México.

_____ (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Secretaría de Gobernación, México.

IFE-UNAM (2006), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas institucionales y valores de la democracia. Encuesta nacional*, IFE/IIS-UNAM, México.

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO (ITAM) (2005), *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil*, ITAM, México.

ISUNZA Vera, Ernesto (2001), *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 452 p.

ITESM y Universidad de Texas (2005), *Agenda de investigación del consorcio trilateral*, ITESM/Universidad de Carleton, UT-A /Universidad de Victoria, México.

OLVERA, Alberto J. (coord.) (1999), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 362p.

_____ (ed.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México.

OLVERA, Alberto y Leonardo Avritzer (1992), «El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática», *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, UNAM, México.

_____ y otros, serie de «Cuadernos de la Sociedad Civil», Universidad

Veracruzana

SALOMON, Lester M. y Helmut K. Anheier y colaboradores (1999), *Nuevo estudio del sector emergente. Resumen*. Universidad Johns Hopkins/Instituto de Estudios Políticos/Centro de Estudios sobre Sociedad Civil/Fundación BBV, Madrid, España.

REYGADAS, Rafael (1998), *Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 619p.

VALDÉS Olmedo, Cuahutémoc y Concepción Rodríguez Hernández (1997), *Estado actual y perspectivas de la investigación en México*, Cemefi/Fundación Mexicana para la Salud, México.

VERDUZCO, Gustavo., (2003) *Organizaciones del sector no lucrativo: visión de su trayectoria en México*, Cemefi/Colmex, México.

1.9 Anexos

1.9.1 Anexo 1. Propuesta de temario de investigación de la sociedad civil en México

La forma en que se estableció el temario de investigación de sociedad civil fue la siguiente: en primer lugar, se buscaron los estudios que establecían temas de investigación sobre sociedad civil (véanse las referencias bibliográficas). Posteriormente, se ubicaron los temas de investigación planteados en los ejercicios de discusión y análisis colectivos llevados a cabo por investigadores, activistas o miembros de las organizaciones. Una vez listados los temas de investigación se clasificaron en función de su naturaleza o de acuerdo con su campo de acción.

Es pertinente señalar que se observan dos lógicas en la identificación de los temas de investigación: una problematiza desde lo coyuntural, desde el entorno sociopolítico y se pregunta por *el quehacer inmediato*. En este sentido, las OSC se autoperciben como sujetos o actoras de cambio y su preocupación central está en su posicionamiento social y político. Y otra lógica que problematiza desde un análisis introspectivo: la pregunta del *quién soy*, qué categorías analíticas ayudan a entenderme, cuál es mi *éthos*, cómo ser mejor y más profesional.

En cada campo de investigación se entremezclan las dos lógicas. De los

campos ubicados se encuentran: el conceptual, el relacionado con la práctica institucional, el establecimiento de características sectoriales y subsectoriales, y el estudio de los aspectos vinculados con el fortalecimiento de las OSC.

1. Conceptual

Definición de conceptos y categorías que nos permitan comprender el fenómeno de la sociedad civil. En este campo se siguen tres rutas:

1) Conceptual y metodológica

2) Sociohistórica que contempla dos vertientes:

a. Estudio de la evolución histórica de las OSC.

b. Estudio de las OSC como actoras políticas y de cambio social.

3) Estudios cuantitativos, que arrojan datos duros para la interpretación y valoración del sector en México:

a. Número de organizaciones de la sociedad civil, por campo de actividad; número de trabajadores de la sociedad civil (remunerados y voluntarios); «valor agregado» de las OSC; el valor de las contribuciones voluntarias por campo; gastos operativos, fuentes de recursos; tamaño y distribución de las donaciones fundamentales.⁵

b. Construcción de bases de datos: análisis de las bases de datos.

2. Praxis social

Estudio de los paradigmas de desarrollo social que proponen las OSC con un doble objetivo: establecer los modelos de intervención para ver de qué manera se atiende a la población en estado de vulnerabilidad y/o se generan modelos de desarrollo sustentable y/o se llevan a cabo proyectos que persiguen causas sociales, y sistematizar la acción de las OSC con el fin de construir agendas sociales y lograr la interrelación con gobiernos para la propuesta, diseño, evaluación y operación de políticas públicas. Asimismo, se busca llevar a cabo metodologías y métodos de evaluación del impacto social.

3. Estudios sectoriales y subsectoriales

Estos estudios pretenden establecer las características generales y particulares de las OSC, así como ver las lógicas organizativas al interior del sector. Siete aspectos para su consideración:

1) Marco ético y de valores.

2) Datos estadísticos capaces de reflejar las particularidades de las OSC.

3) Situación jurídica y fiscal: estudio del marco jurídico y fiscal que permita la regulación de las OSC. Se plantean los siguientes ejes de investigación para

el mejoramiento de dichos marcos.

a. Compilación y análisis del marco jurídico y fiscal, los cuales regulan el papel de las OSC.

b. Investigación sobre lo que hace falta para complementar el marco normativo (perfeccionamiento del marco legal e institucionalidad).

c. Análisis comparativo de legislaciones estatales que regulan al tercer sector.

d. Reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de las asociaciones.

e. Régimen legal del carácter del voluntario.

f. Estrategia de cabildeo.

4) Redes y alianzas estratégicas: trabajo en red y coordinación entre gobiernos, organizaciones, empresas y comunidades; lo anterior propone tres líneas para su investigación.

a. Generación y establecimiento de vínculos con agencias o asociaciones a partir de los cuales se accede más rápidamente a los recursos de la sociedad. Asimismo, permite la cooperación entre los actores del sector para hacer más eficiente su labor.

b. Legitimación de la labor de las OSC como consecuencia de la vinculación con gobiernos, gracias al soporte jurídico y fiscal.

c. Globalización: interrelación de OSC nacionales e internacionales.

5) Impacto social y económico: análisis de los efectos que las actividades realizadas por el sector tienen en los ámbitos social y económico. En particular, reducción de la pobreza por medio de:

a. Servicios: emergentes (primera necesidad), preventivos (salud) y de desarrollo (educación).

b. Defensoría: toma de conciencia de las comunidades pobres para la creación de instituciones dirigidas por sus miembros para que, por medio de la potenciación [*empowerment*], se pueda lograr mayor impacto a favor de sus causas.

c. Capital social: reforzamiento de la cooperación y solidaridad dentro de las comunidades pobres y la sociedad para formar organismos capaces de trabajar en conjunto.

d. Desarrollo económico: creación de empresas gestionadas por la comunidad para generen riqueza e incrementen la cohesión social.

e. Movilización de recursos.

4. Estudio para el fortalecimiento de las OSC

Desarrollo de estudios para establecer las características particulares y lógicas organizativas al interior del sector. Cuatro aspectos para su consideración:

- 1) Financiamiento.
 - a. Diversificación de fuentes de recursos para el apoyo de los proyectos de las organizaciones.
 - 2) Desarrollo de metodologías y métodos de planeación y evaluación institucional.
 - 3) Formación y capacitación para:
 - a. Cabildeo: habilidades y destrezas para negociar propuestas de las OSC con el Legislativo y el Ejecutivo.
 - b. Profesionalización y desarrollo institucional.
 - c. Voluntariado: incremento de capacidades, habilidades y eficiencia dentro del sector, para una mejor inserción de personas voluntarias en las OSC.
 - 4) Visibilidad.
 - a. Rendición de cuentas que denoten el origen y destino de los recursos del sector y así alcanzar la transparencia en el sector.
 - b. Establecimiento de canales de comunicación para socializar los logros alcanzado por las OSC.
 - c. Establecimiento de canales para una mejor comunicación entre las organizaciones.

1.9.2 Anexo 2. Directorio de Investigadores

(Footnotes)

* Antropólogo social, ex responsable de investigación del Centro Mexicano para la Filantropía. Miembro de Incide Social AC y de la Red Social pro Rendición de Cuentas AC (Réddere) [sergiosalvad@hotmail.com].

¹ La lista de participantes se encuentra en el directorio de participantes. A cada persona se le mandó un cuestionario para poder armar la agenda de investigación.

² Se contó con los comentarios específicos de Manuel Canto, Alberto Aziz y Ernesto Isunza para abrir la reflexión y el debate sobre el documento.

³ Por ejemplo, en el área de transparencia y rendición de cuentas, en la actualidad está el diplomado de Contraloría social de CIESAS, la Universidad Veracruzana e Incide Social; el de Gobernanza y Participación Ciudadana, del Instituto Mora, el de contraloría ciudadana, por CENCOS, el Gobierno del Distrito Federal y la Universidad Iberoamericana, además de los diplomados de combate a la corrupción del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y del Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE) y sobre el Tercer Sector en el Colegio Mexiquense y la Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe.

⁴ En el Anexo 1 y las referencias bibliográficas se da cuenta de algunas de las investigaciones que se han llevado a cabo sobre el sector en México en los últimos años.

⁵ «Mejorando la visibilidad de la Sociedad Civil», Johns Hopkins University, septiembre 2004.

ANEXO A
Resumen de propuestas
para el fortalecimiento de la Sociedad Civil en México

FINANCIAMIENTO FONDOS PÚBLICOS

Olvera

Establecer políticas transparentes de apoyo a las OSC existentes que demuestren profesionalismo y propongan causas relevantes para la construcción de ciudadanía. Asignación de fondos con transparencia en todas las dependencias federales y en todos los ámbitos de gobierno.

Gómez-Hermosillo

Continuidad y ampliación de los mecanismo(s) transparentes y ágiles de acceso de las OSC a recursos públicos y crecimiento de los recursos disponibles. Transparentar y mejorar los procesos de asignación de recursos a las OSC en el Patrimonio de la Beneficencia, en el Inmujeres, IMJ, Conaculta y cualquier otra dependencia que canalice recursos a OSC. Facilitar los mecanismos de acceso a exenciones fiscales (deducibilidad de impuestos). Facilitar y transparentar el acceso a los apoyos en especie en la Secretaría de Gobernación (bienes decomisados, sorteos) y en Hacienda (SAE: Servicio de Administración y Enajenación de Bienes). Establecer fondos de contrapartida de los donativos y aportaciones privadas conseguidos por las OSC para proyectos de alto impacto social prioritarios (empleo, combate a la pobreza, educación, salud, medio ambiente). Avanzar en la concertación de prestación de servicios de salud, educación no formal, atención infantil y demás campos de interés y capacidad de las OSC.

Robledo

Modificar la LISR para que se reconozcan como actividades sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos todas las actividades de fomento que reconoce la LFFAROSC como de orden público e interés social. Modificar la legislación fiscal, a efecto de que el documento que sirva para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos sea la Cluni, como una forma de simplificación administrativa. No competir por recursos con otro tipo de asociaciones. La fiscalización que se realice de los recursos públicos que se le otorguen a OSC deberá hacerse en relación directa con la normatividad que rige a las propias personas morales y no como si el ejercicio del recurso lo llevaran a cabo dependencias y entidades. Otro punto refiere a los presupuestos que se deben otorgar para que las OSC realicen las actividades de fomento reconocidas.

Bucio

Homologación de los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros de los programas y convocatorias federales. Establecimiento de criterios de descentralización que permitan equidad en el otorgamiento de recursos, así como definición de políticas para equilibrar entre las diversas áreas de gobierno. Consolidación de criterios imparciales y transparentes para canalizar apoyos federales y estatales. Rendición de cuentas por parte del gobierno de

los donativos en dinero y especie que otorgan a los organismos públicos y privados. Diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que puedan tener estados auditados que puedan hacerse públicos. Diseño y ejecución de campañas permanentes para informar sobre las disposiciones fiscales que benefician a los donantes y al mismo tiempo fomenten la cultura de la donación. Generación de disposiciones fiscales para innovar en mecanismos de inversión para salud, educación, educación y desarrollo social a partir de nuevas instituciones: fundaciones comunitarias, privadas, familiares, empresas de inclusión, alianzas intersectoriales para administrar fondos de desarrollo, etcétera. Extensión de pago de impuestos para las OSC tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción, Registro Civil, etcétera. Generación de fondos especiales con los bienes decomisados al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC. Crear un fondo especial con recursos de la lotería nacional y de pronósticos deportivos para apoyar los proyectos de las OSC. Canalizar el destino de dinero, vehículos, propiedades, etc., que sean incautados al narcotráfico para los programas de prevención y rehabilitación de personas farmacodependientes.

Ponce

Que en la elaboración de los planes sectoriales y en particular en las reglas de operación de los programas de fomento, se contemplen recursos y diversas modalidades para impulsar la profesionalización y el fortalecimiento del sector. Generar estrategias multianuales que garanticen una financiación continua para sostener un equipo de profesionales especializados en profesionalización. Dedicados al campo y temáticas de las organizaciones. Generar incentivos positivos para que los proyectos de las OSC en corresponsabilidad con los diversos ámbitos de gobierno que puedan mostrar esfuerzos sostenidos de profesionalización y de certificación de competencias de los responsables de los mismos, cuenten con recursos adicionales para sistematizar y escalar los esfuerzos.

García

Establecimiento de una línea de investigación, con fondos mixtos, sobre asociatividad por parte del Conacyt. Apoyo del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) a estudiantes de doctorado que se inscriban en programas sobre el asociativismo y temas afines. Financiar proyectos de investigación a redes de investigadores, para de esta forma apoyar su operación. Dichos proyectos podrían ser financiados con recursos de Indesol. Crear un fondo de apoyo a las revistas especializadas en temas de asociativismo. Ampliación de los recursos públicos para el apoyo de toda iniciativa relacionada con el establecimiento, mejoramiento, migración electrónica y fortalecimiento de centros de documentación. Ampliación de los recursos públicos a cargo del Conacyt y la Sedesol para apoyar las iniciativas y proyectos de investigación sobre el asociacionismo en México. Establecimiento de un porcentaje de los recursos establecidos en cada convocatoria «por reglas de operación» para la promoción de la investigación. Proporcionar incentivos fiscales a recursos privados destinados para la investigación sobre la asociatividad. Facilitar la adquisición de computadoras y la conexión a Internet para las organizaciones sociales.

MARCO LEGAL

Olvera

Crear leyes de Fomento a las OSC en los estados.

Gómez-Hermosillo

Buscar caminos de aplicación de tratados internacionales para fortalecer la participación de las OSC. Establecer un programa de fomento en cada dependencia que incluya formas de orientación y capacitación para la participación de las OSC.

Robledo

Homologar la nomenclatura en los diversos ordenamientos para el caso de las OSC, a efecto de dar mayor claridad tanto a las dependencias y entidades de la administración pública federal como a las propias organizaciones. La referencia para este caso debe ser la LFFAROSC. Que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) revise que se solicite copia de la Cluni como único documento. Armonizar la legislación para que soliciten copia de la Cluni cuando otorguen recursos públicos. Proponer que el Registro Federal de OSC opere como un Registro Nacional (para entidades y para la APF). Proponer que la Sedesol revise la relación de documentos que se solicitan a las OSC. Homologar los criterios del gobierno federal para la aplicación de la LFFAROSC y de su reglamento. Especificar las formas y términos en los que las dependencias y entidades de la APF fomentarán las actividades de las OSC. Determinar una instancia que revise y califique si los sujetos o actores de los diferentes programas que se dirijan a OSC, efectivamente se ajustan a lo señalado por la LFFAROSC. Los programas aprobados por la Cámara de Diputados a partir de los cuales se otorguen subsidios, deben estar vinculados a las actividades de fomento que llevan a cabo las OSC. Propiciar la participación de las OSC en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

Ponce

Generación de instrumentos legislativos y normativos que regulen las características de fondos, las áreas de acción, las competencias profesionales, la capacitación y los incentivos fiscales para las OSC que brindan servicios.

García

Cambio en las reglas de operación en los programas federales que existen en cada secretaría y organismos autónomos y descentralizados que otorgan recursos públicos para que los proyectos de investigación puedan ser bianuales o trianuales. Dotar de mayores facultades al Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC para poder dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas en materia de investigación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Olvera

Dar mayor poder y representatividad a los consejos consultivos. Fortalecer instancias de manejo de las principales políticas públicas y con los procesos de decisión, seguimiento y evaluación de las obras públicas. Reglamentar mejor la composición y las capacidades de los Consejos de Planeación Municipal o bien, al menos en las ciudades medias y grandes, sustituir estos mecanismos por los actuales Institutos de Planeación Municipal. Participación de asociaciones de ciudadanos en políticas de salud, educación y vivienda que, por un lado, representen los intereses de los mismos en el acceso y control de la calidad de los servicios y, por otro, proporcionen un conocimiento técnico y una capacidad crítica en el campo específico de que se trate.

Gómez-Hermosillo

Fortalecer al Consejo Técnico de la LFFAROSC: en la evaluación de las políticas y actividades de fomento junto con la Comisión de Fomento. Mejorar y ampliar la interlocución de la Comisión de Fomento con las redes, coaliciones y OSC interesadas en diferentes temas de política pública y el fortalecimiento del sector. Continuidad y multiplicación de los espacios de participación de OSC en espacios de definición y ejecución de políticas públicas. Ampliar los fondos accesibles para las OSC. Establecer compromisos para facilitar la creciente participación de las OSC en los programas y acciones de su interés y capacidad de incidencia.

Robledo

Determinar una instancia que revise y califique si los sujetos o actores de los diferentes programas que se dirijan a OSC, efectivamente se ajustan a lo señalado por la LFFAROSC. Los programas aprobados por la Cámara de Diputados a partir de los cuales se otorguen subsidios, deben estar vinculados con las actividades de fomento que llevan a cabo las OSC. Propiciar la participación de las OSC en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

Ponce

Explorar como conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados, maestrías, licenciaturas y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada al trabajo de las OSC.

García

Apoyar toda iniciativa de investigaciones comparadas en los ámbitos municipales, estatales, nacional e internacional sobre el campo de la sociedad civil. Que la Sedesol realice una base de datos más consolidada. Que cada fondo federal utilizado para apoyar a las OSC construya una base de datos propia que sea pública. Realización de un informe anual por parte del Consejo Técnico Consultivo sobre los recursos otorgados a la actividad de investigación.

Fuente: Elaboración propia sobre propuestas de agenda.

FORTALECIMIENTO CAPACIDADES OSC

Olvera

Impulsar el surgimiento de una mayor cantidad de OSC. Lograr que las organizaciones puedan colocarse como actores públicos. Democratización interna de las OSC. Lograr la autonomía política de las OSC, especialmente los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones de vecinos y las gremiales.

Castillo

Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo a partir de una oferta de becas entregadas directamente a promotores del desarrollo.

Ponce

Es importante rescatar los aportes de las OSC dentro de los actuales programas de profesionalización y fortalecimiento institucional. Crear un sistema de evaluación que permita monitorear los impactos que se han tenido hasta ahora en los programas de profesionalización, (a partir de un observatorio de la profesionalización por estado). De manera general: medir el impacto de la LFFAROSC en relación con el crecimiento, dinamismo y fortaleza de las OSC en México. Diagnosticar el volumen de los recursos destinados a la capacitación y fortalecimiento del sector. Diagnosticar el impacto en la dinámica de los recursos humanos en el ámbito de las organizaciones (fortalecimiento, movilidad, tránsito a instituciones gubernamentales o académicas). Impulsar un sistema de profesionalización que sistematice

y articule las diversas experiencias de corresponsabilidad. Concertar un sistema eficiente para definir y medir la calidad en la formación. Desarrollar y multiplicar modelos de formación y profesionalización que por su impacto o el uso de nuevas tecnologías permitan el escalamiento y la mayor cobertura, dando énfasis a las regiones con menor densidad organizativa. Explorar la manera de conseguir una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados, maestrías, licenciaturas y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada con el trabajo de las OSC. Transitar del enfoque de calificación al de competencia.

García

Fomentar la investigación sobre sociedad civil y asociativismo en las redes académicas. Apoyo al establecimiento de centros de documentación. Ampliación de los recursos públicos para los centros de documentación existentes. Apoyar las iniciativas para la creación y operación de redes de investigadores, en particular si éstas se vinculan con organizaciones de base u operativas. Apoyar todo proyecto que tenga como componente fundamental las relaciones sociedad civil-investigadores. Que organizaciones sociales (como agencias donantes, fundaciones, etc.) premien anualmente a las mejores investigaciones sobre el sector (por ejemplo, premios de tesis, investigación, sistematización de experiencias). Apoyo a los centros de documentación impulsados por redes de organizaciones. Apoyo a bases de datos administradas y/o generadas por organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación. Promover la difusión de resultados de las investigaciones por medio de redes y en las instancias de comunicación academia-OSC (seminarios, congresos, diplomados, presentaciones específicas, cursos). Página electrónica ciudadana o portal ciudadano (potencializar el portal corresponsabilidad.gob.mx). Capacitar a las organizaciones en el uso de nuevas tecnologías, facilitando que puedan «subir» a la red el resultado de sus experiencias, intervenciones y sistematizaciones, y puedan «bajar» de la red investigaciones e información que les permita mejorar sus prácticas. Incluir en las convocatorias de investigación la obligatoriedad a que los investigadores u organizaciones que reciban financiamiento presenten los resultados de sus investigaciones en el sitio de Internet de corresponsabilidad (www.corresponsabilidad.gob.mx). Difusión de los modelos de cooperación entre las universidades / institutos de investigación con OSC que han generado innovación en temas de investigación, sistematización de resultados, servicio social, formas de titulación, desarrollo de nuevas tecnologías. Articular investigación-formación-profesionalización del sector (posgrados medio tiempo-diplomados, etc.). Apoyar toda iniciativa de investigaciones comparadas en los ámbitos municipales, estatales, nacional e internacional sobre el campo de la sociedad civil. Facilitar a los miembros de las organizaciones el uso de los centros de documentación (horarios flexibles, posibilidad de préstamo a domicilio, transformar los documentos a formatos electrónicos y ponerlos a disposición pública por Internet). Generar espacios para difundir estos centros de documentación en los seminarios, ferias del libro, simposios y eventos públicos. Apoyo a la generación de bases de datos. Dictaminación tripartita. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) debe abrir una cuenta que incorpore a la sociedad civil como parte de sus encuestas. Que la Sedesol realice una base de datos más consolidada. Que cada fondo federal utilizado para apoyar a las OSC construya una base de datos propia que sea pública. Asegurar difusión, ya sea a través de publicaciones (libros, revistas, folletos) o por medio de libros electrónicos (discos compactos interactivos, libros electrónicos, etc.). Además de esto, es necesario: Dar prioridad a los proyectos de investigación que específicamente integren la socialización y difusión de los resultados, es decir, la presentación de resultados en congresos, eventos académicos,

conferencias, etc., que permita el encuentro de investigadores y el fomento de redes. Acceso a la información de investigaciones y bases de datos. Utilizar la infraestructura nacional de e-México para que las organizaciones de base puedan acceder a los beneficios y ventajas que representa el acceso a Internet. Realización de un informe anual por parte del Consejo Técnico Consultivo sobre los recursos otorgados a la actividad de investigación.