

Memorias del Foro

“Retos y perspectivas
de las políticas para el
fortalecimiento de la
Sociedad Civil. Balance
a dos años de gobierno”

Ciudad de México

20 y 21 de octubre de 2008



INCIDE social

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C.



Participantes durante el Foro Retos y Perspectivas. Fuente: INCIDE Social.

Memoria del Foro: "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno"

Elaboración

Karla Ambrosio Torres
Sergio Gerardo Ramírez Caloca

Coordinación editorial

Laura Breña Huerta

Colaboración especial

Evelyn G. Acosta Espinoza
Nancy Carmona Arellano
Sara Eny Curiel Ochoa
Brenda González García
Osiris Edith Marín Carrera
Laura Montes de Oca
Sergio Gerardo Ramírez Caloca
Judith Rodríguez Canuto
Dino Zardoni Marié

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

Hilario Pérez de León núm. 80
Col. Niños Héroe
03440 Ciudad de México
Tel. 52 (55) 55.90.87.54
www.incidesocial.org

Versión electrónica

México • 2009

Índice

Agradecimientos	pg. 6
Presentación <i>Nancy Pérez García</i> Directora Ejecutiva de INCIDE Social, A.C.	pg. 7
Relatorías	
Mesa 1. Desarrollo a la institucionalidad pública	pg. 10
Mesa 2. Marco jurídico normativo	pg. 14
Mesa 3. Participación en el ciclo de las políticas públicas	pg. 18
Mesa 4. Profesionalización y capacitación	pg. 23
Mesa 5. Fondos públicos	pg. 30
Mesa 6. Agenda fiscal	pg. 36
Ponencias y presentaciones	
<i>Mesa 1. Desarrollo a la institucionalidad pública</i>	
<i>Clara Jusidman Rapoport</i> INCIDE Social A.C.	pg. 43
<i>Elio Villaseñor Gómez</i> Iniciativa Ciudadana para el Diálogo, A.C.	pg. 49
<i>Mesa 2. Marco jurídico normativo</i>	
<i>Ana María Salazar Sánchez</i> Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.	pg. 60
<i>María del Carmen Robledo Álvarez</i> Consultora Jurídica	pg. 67
<i>Claudia Luengas Escudero</i> Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C.	pg. 84

Mesa 3. Participación en el ciclo de las políticas públicas

- Lourdes Almada Mireles*
Casa del Cuidado Diario Infantil, A.C. pg. 90
- Pilar Berrios Navarro*
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C. pg. 95
- Almudena Ocejo Rojo*
Centro de Contraloría Social (CCS) – CIESAS pg. 103
- Sergio Ramírez Caloca*
INCIDE Social, A.C. pg. 110

Mesa 4. Profesionalización y capacitación

- Daniel Ponce Vázquez*
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pg. 124
- Cristina Safa Barraza*
Grupo de Educación Popular con Mujeres pg. 130

Mesa 5. Fondos públicos

- Mónica Tapia Álvarez*
Alternativas y Capacidades, A.C. pg. 154

Mesa 6. Agenda fiscal

- Michael Layton*
Instituto Tecnológico Autónomo de México pg. 162
- Vanessa Rivadeneyra Narro*
Sistema de Administración Tributaria pg. 172
- Martha Guadalupe Figueroa Mier*
Consejo Técnico Consultivo LFFAROSC pg. 186

Pronunciamento de Organizaciones Civiles "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil"

pg. 197

Anexos

Reseñas curriculares.

pg. 202

Currícula institucional de INCIDE Social

pg. 217

Agradecimientos

Los resultados del Foro “*Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno*” son consecuencia de la participación y compromiso de cada uno de ustedes.

Desde que pensamos colectivamente la *Agenda ciudadana de política públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, han participado activamente organizaciones, investigadoras e investigadores, ciudadanas y ciudadanos interesados en fortalecer y construir espacios de interlocución.

En este proceso, el seguimiento a los temas de la Agenda ha sido crucial, por lo que hacemos un especial agradecimiento a quienes han colaborado en este esfuerzo, en especial a Ana María Salazar Sánchez del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (CAM), a Sergio García García de INCIDE Social por su apoyo en la coordinación de las mesas temáticas del Foro; a Mónica Tapia Álvarez y Pedro Ramírez de Alternativas y Capacidades, así como a Francisco Barrón del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) por su apoyo en la convocatoria a medios y la difusión del evento.

También agradecemos sinceramente a las y los ponentes y relatoras del Foro, a todo el equipo de INCIDE Social y a las estudiantes de servicio social, cuyo esfuerzo ha sido imprescindible para el éxito de este evento.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento a la Fundación William and Flora Hewlett por el financiamiento para la realización del Foro: “*Retos y perspectivas de las políticas públicas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno*”.

INCIDE Social, A.C.

Presentación

Para las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el cambio del gobierno federal y la renovación del Congreso de la Unión en 2006 representó una oportunidad para realizar un balance sobre las debilidades y los retos que las OSC debíamos superar para mejorar nuestra posición pública.

El Foro se desarrolló del 20 al 21 de octubre de 2008. Participaron más de 100 personas representantes de OSC, instituciones académicas, instituciones públicas y fundaciones nacionales e internacionales, animando la reflexión sobre los avances o retrocesos alcanzados en el marco de la *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil* publicada en 2007.

En este espacio logramos generar un diálogo abierto, enfocando el constante intercambio de ideas, experiencias y propuestas a partir de seis mesas temáticas: 1) *Desarrollo de la institucionalidad pública*, 2) *Marco jurídico-normativo*, 3) *Participación en el ciclo de las políticas pública*, 4) *Profesionalización y capacitación*, 5) *Fondos públicos*, y 6) *Agenda fiscal*.

Partimos de la convicción de que el fortalecimiento de las OSC y el fomento al asociativismo representan un camino necesario para coadyuvar a la construcción de ciudadanía y a la gobernabilidad democrática en México. En primer lugar porque la sociedad civil es un espacio de pluralidad y diversidad; en segundo, porque es un espacio para la innovación; y en tercero, porque es un actor fundamental de la gobernanza.

Hoy en día es evidente que el gobierno no puede hacerlo todo solo, es necesaria la incorporación de más actores en los asuntos públicos. Sin la activa participación de la sociedad civil en espacios plurales, diversos e innovadores, difícilmente se podrán realizar los cambios que México precisa para brindar un mejor futuro a sus ciudadanos.

Reconocemos que de nada sirve tener un mejor marco legal si las organizaciones no logramos mejorar nuestras capacidades de incidencia. Si bien existen algunos avances como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, aún falta reconocer el grado de especialización de las OSC que permite mayor incidencia en distintas agendas, una amplia experiencia en la generación de diálogos y cabildeo legislativo, así como un mayor uso de las instancias internacionales.

También debe reconocerse la carencia de marcos jurídicos suficientes que den certeza al trabajo y a la participación del sector; es decir, las políticas de fomento de las actividades de las OSC son precarias e incluso regresivas.

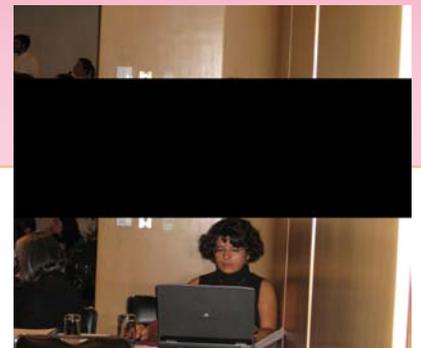
El contexto actual plantea la necesidad de hacer visible el trabajo de las OSC, destacando nuestra contribución en los diversos campos de la vida nacional y enfatizando nuestro papel como actores permanentes del desarrollo del país.

Con gran preocupación hemos reflexionado sobre la lentitud con la que se han activado los mecanismos de participación, la ausencia de interés por promover la participación ciudadana efectiva, la falta de reconocimiento de la experiencia de la sociedad civil organizada en diversos temas, la casi nula capacidad de incidencia en las políticas públicas y particularmente las de fomento y fortalecimiento.

De esta manera, el Foro *“Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno”* es un espacio de diálogo que favorece la reflexión sobre los retos que enfrentan las organizaciones, con la intención de enriquecer las propuestas que existen actualmente.

Nancy Pérez García
Directora Ejecutiva
INCIDE Social, A.C.
Octubre 2008

Relatorías



Relatoras durante el Foro Retos y Perspectivas. Fuente: INCIDE Social.

Mesa 1. Desarrollo de la institucionalidad pública

Objetivo de la Mesa: 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 su participación.

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 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. Esto 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.

En este contexto, Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de INCIDE Social, A.C. inició su presentación señalando que hay un cambio radical en la percepción del papel que juegan las organizaciones civiles por parte de los poderes públicos federales y estatales. Este cambio se ha traducido en la marginación en el debate público de las OSC que defienden derechos y promueven el desarrollo y en la persecución y amenaza a varias organizaciones y a sus integrantes, lo que no contribuye a generar confianza para avanzar hacia la exigida transparencia a las organizaciones civiles y sociales por parte de diversas autoridades.

Asimismo, remarcó que actualmente el Gobierno Federal está reconsiderando el papel de las OSC y la clase política del país las mira con recelo, desconfianza y temor, desconociendo sus aportes a la democracia y a la equidad; en algunos casos se pretende utilizarlas para realizar intervenciones y programas que son responsabilidad del gobierno. Al referirse a los descalificativos que se usan en contra de las OSC, mencionó que:

- Las OSC no son neutras desde el punto de vista ideológico pues tienen posiciones frente a los derechos de la población y en ocasiones se identifican con partidos políticos que defienden el mismo tipo de agenda o simulan

defenderla. Lo que las OSC pretenden es defender el derecho a participar en el espacio público y en el debate sobre las políticas y decisiones del poder que afectan la convivencia social y el bienestar de la población, pero no se pretende acceder al poder político.

- Destacó que las OSC no son representativas de los ciudadanos, más bien son activistas civiles que han asumido la función de exigibilidad del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el propio Estado al ser parte de varios instrumentos internacionales.
- Las OSC defienden el derecho a participar en espacios de diálogo para que las políticas gubernamentales sean políticas efectivamente públicas, resultantes de consensos entre la diversidad social y que coloquen el interés colectivo por encima de los intereses personales y privados.
- La falta de transparencia en la gestión de algunas OSC muchas veces se origina en experiencias previas de intentos por controlarlas, acallarlas, cancelando fuentes de financiamiento o subordinarlas a los proyectos de la autoridad.
- Existen OSC parapartidarias, pero esas organizaciones y sus liderazgos son claramente identificados por la misma comunidad de organizaciones y son excluidas de promociones colectivas más auténticas e independientes.

Clara Jusidman continuó mencionando que existen diversos temas en los que las OSC deben reflexionar y debatir, destacando algunos retos:

- No seguir esperando a que las puertas cerradas de los gobiernos, de los congresos, de los poderes judiciales o de los partidos políticos se abran al diálogo democrático nacional. Se deben diseñar estrategias diferentes mediante la construcción de actores colectivos públicos más fuertes con la participación de ciudadanos, organizaciones civiles y movimientos y organizaciones sociales de todo el país.
- Construir y promover una agenda contra la corrupción y la impunidad y revertir el mercado de favores en que los partidos y los gobiernos han convertido el ejercicio de la política.
- Reivindicar el derecho a acceder a los medios de comunicación y a la democratización de estos.
- Ser estratégicos en el ejercicio del voto en las próximas elecciones, exigiendo transparencia en los candidatos y candidatas que van a competir y exigiendo cuentas a los partidos políticos del uso que hacen de los recursos que todas y todos aportamos para su funcionamiento.
- Exigir el sometimiento de los partidos políticos a las leyes de acceso y transparencia de la información.

- Pugnar por la expedición de una Ley Federal de Participación Ciudadana que incluya la revocación del mandato, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el funcionamiento efectivo de espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas.
- Pugnar por nuestro **derecho al estado** superando la visión reduccionista.

Por su parte, Elio Villaseñor Gómez, presidente de Iniciativa Ciudadana para el Diálogo, A.C., destacó que el principal obstáculo para la participación de la sociedad civil en nuestro país es que el viejo régimen político no se ha ido y que no se han podido instaurar las nuevas reglas democráticas de relación entre gobierno y sociedad. La alternancia política no correspondió con un cambio de una nueva arquitectura para instaurar la democracia en nuestro país. Asimismo, los actores políticos están tratando de recuperar el control y dejar fuera la visión de contrapeso de la ciudadanía hacia los poderes públicos.

Señaló que aunque las organizaciones han tenido que trabajar en el actual ambiente de polarización política y entre amenazas de mayor control y falta de recursos, también han logrado abrir algunos espacios de interlocución con actores políticos gubernamentales, federales y estatales, así como con instancias legislativas. Como ejemplo mencionó los casos de la aprobación de la LFFAROSC, el proceso de la Reforma del Estado, el programa *Construye T* y la emergencia de los migrantes como uno de los actores emergentes de las OSC que ha tenido un impacto tanto a nivel local como internacional.

También destacó que, por la vía de los hechos, las organizaciones han adquirido nuevas habilidades y conocimientos para influir con los que toman decisiones sobre los asuntos públicos; han hecho puentes entre diferentes actores políticos de distintos colores para presentar nuestras propuestas; han generado nuevos tipos de redes con calidad profesional, donde participan actores como la academia y los comunicadores para hacer algunas iniciativas comunes sobre asuntos de la agenda pública, y han desarrollado cada día más una vocación para ser parte de la agenda pública.

En cuanto a los retos que enfrentan las OSC subrayó los siguientes:

- Lograr que los actores políticos y gubernamentales reconozcan el papel de las OSC como un actor que aporta a los asuntos de interés público con inteligencia y experiencia.
- Construir espacios de cooperación entre actores políticos, académicos y OSC para construir agendas comunes.
- Cambiar la visión de ciudadanía doméstica a ciudadanía binacional, donde podamos coordinar agendas y tareas comunes, tanto con los del norte como con los del sur.

- Construir una democracia donde la estrategia de control sea vencida para construir una cultura de compartir con responsabilidad entre gobierno y ciudadanos.
- Hacer un diseño institucional con nuevas reglas, donde el valor político sea la transparencia y la rendición de cuentas de todos y todas.

Al finalizar la Mesa 1, las reflexiones y propuestas en el espacio de diálogo con los asistentes al Foro arrojaron algunos elementos para continuar el proceso de la institucionalidad pública, como son: avanzar hacia una política de sustentabilidad, fortalecer la vinculación de las organizaciones civiles y crear una estrategia para ganar posición pública, de carácter teórico, político y de lucha junto con los aliados que tienen una visión de participación ciudadana representativa.

Asimismo, se dijo que aún existe un debate pendiente sobre los mecanismos de participación individualizada, y que la recuperación de espacios de participación como los consejos consultivos, son parte de la institucionalidad pública.



Clara Jusidman Rapoport , Elio Villaseñor Gómez y Fabienne Venet Rebiffé, en la Mesa 1. Fuente: INCIDE Social.

Mesa 2. Marco jurídico normativo.

Objetivo de la Mesa: Analizar el marco jurídico normativo que regula a las OSC, así como los casos en que la misma normatividad crea sobre-regulación o vacíos que generan falta de certeza o de seguridad jurídica entre las propias organizaciones.

La promulgación de la LFFAROSC fue 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.

Las acciones realizadas a partir de la entrada en vigor de la LFFAROSC han sido esfuerzos aislados, ya que la mayoría de las ventanillas gubernamentales federales continúan solicitando a las OSC toda la documentación, independientemente de que éstas cuenten ya con la CLUNI. A la fecha siguen existiendo distintas definiciones de OSC, diversas obligaciones asignadas para acceder a fondos, al igual que duplicidad de papeles y trámites. La CLUNI y el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil no han podido cumplir sus objetivos: fomentar sus actividades y facilitar su relación con los organismos gubernamentales.

Las expositoras Ana María Salazar Sánchez, María del Carmen Robledo Álvarez y Claudia Luengas Escudero hicieron un balance de los retos y perspectivas en el fomento y fortalecimiento a las OSC, coincidiendo que las organizaciones civiles participantes en el desarrollo social bajo la figura jurídica de la asociación civil reciben tratamiento legal poco favorable.

Actualmente, la Ley de Fomento no se está cumplimentando en sus términos, no puede considerarse que exista una política consolidada de fomento al quehacer de las organizaciones en el campo del desarrollo. Los obstáculos al cumplimiento de la Ley quizá no se encuentran tanto en los defectos y limitaciones de la misma, sino en la falta de voluntad política para ponerla en práctica. En este contexto, la imprescindibilidad de las organizaciones para complementar las tareas de aportación a la solución de problemas sociales y la necesidad de fomentar dichas tareas se encuentra sólidamente instalada en el discurso, lo cual no ocurre en la práctica.

En general subsiste el prejuicio y la prevención en contra de las organizaciones dedicadas al desarrollo social, en particular las constituidas como asociaciones civiles; y continúa una orientación más favorable al asistencialismo, relegando el trabajo de desarrollo integral.

Lo anterior ha dado por resultado la existencia de un contexto similar al que condujo a las OSC hacia el proceso que culminó en la Ley de Fomento. En la práctica se ha dado un retroceso, las acciones de fomento son en realidad acciones de mayor control que desconocen las actividades de las OSC. Si bien la administración pública está incumpliendo de una o de otra manera la Ley de Fomento, desde el ámbito legislativo parece existir una orientación en contra de las organizaciones de desarrollo.

Producto del diálogo y la reflexión, las expositoras generaron las siguientes recomendaciones y propuestas para el fortalecimiento a las OSC:

- En el texto vigente de la Ley Federal de Fomento hay limitantes, las cuales han propiciado su incumplimiento mediante interpretaciones restrictivas o a través de omisiones en su actuación por parte de las autoridades, lo que establece un margen de discrecionalidad. Además, el Reglamento de la Ley de Fomento es omiso en establecer mayormente los elementos necesarios para la operación adecuada y cumplimiento concreto del ordenamiento que reglamenta. Por ello es imprescindible la aprobación de la Minuta para la reforma de la Ley que actualmente se encuentra en revisión en la Cámara de Diputados, para garantizar el fomento y no el sobre control a las OSC.
- Al respecto, el Consejo Técnico Consultivo es el órgano mayoritariamente ciudadano y representativo de las organizaciones inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual debe recibir todo el apoyo en un sentido de fortalecimiento y al mismo tiempo de respeto a su investidura, lo cual hace urgente la aprobación de la minuta del Senado.
- Al mismo tiempo, los derechos más importantes reconocidos a las organizaciones no aparecen como elementos jurídicos claramente obligatorios para la autoridad fomentadora. Por ello, es necesario revisar el marco legal de carácter sustantivo que afecta a las OSC, promoviendo una visión de derechos y las reformas a los marcos legales para avanzar en la construcción de un Estado de Derecho. Lo anterior exige una armonización de estas leyes con las disposiciones de la Ley de Fomento, misma que no se ha efectuado. Es importante señalar que la Comisión de Normatividad del Consejo Técnico Consultivo tiene importantes avances al respecto.
- En concreto, se propone que la Ley de Impuesto sobre la Renta (ISR) y la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) incluyan las actividades señaladas en la Ley de Fomento, donde las OSC se reconozcan como sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos como actividades de orden público e interés social, y no como sociedades mercantiles.
- Asimismo, 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 a favor de la población objetivo de cada programa. Esto hace necesario que desde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales consideren la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fomentar las actividades de las OSC. Lo anterior requiere reformar la Ley de Planeación para garantizar el desarrollo integral, con una participación efectiva y vinculante, reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública para garantizar el cumplimiento del fomento a las OSC y lograr claridad en las medidas para lograrlo.

Entre las intervenciones de las y los asistentes, surgieron las siguientes preguntas: ¿Qué posibles mecanismos existen para poder avanzar en la agenda pendiente en materia del marco normativo? ¿Qué puntos podemos rescatar para sumar esfuerzos y avanzar? ¿Cuál es el impacto directo del IETU para las OSC? ¿Cómo hacer eficientes los mecanismos de participación en políticas públicas, con representatividad efectiva y vinculante? ¿Cómo podremos avanzar y recuperar los antiguos espacios de participación?

Al respecto, las ponentes señalaron que si bien el marco de actuación de las autoridades debe estar establecido en la ley, es necesario buscar que las leyes sean claras y den atribuciones a cada instancia participante en los diversos procesos. Es importante recordar que el fomento a las actividades que reconoce la LFFAROSC es obligatorio y para lograr su institucionalización, la reforma a la ley de la Administración Pública Federal es crucial. Asimismo, el tema de los apoyos y estímulos no definidos en la LFFAROSC, ni en la legislación tributaria es un tema a considerar dentro de la agenda, por ejemplo, una modalidad en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que considere recursos para las actividades de fomento.

En cuanto al IETU, esta nueva disposición afecta y grava la enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, otorgamiento de uso temporal de bienes, arrendamientos, entre otros. Hay cuatro excepciones en el IETU pero no son suficientes, por ejemplo, no se gravan las actividades de las organizaciones constituidas de tipo religioso, culturales, científico o político. Hay una serie de disposiciones, pero sólo se recogen estas cuatro actividades de la lista amplia del artículo 95 del ISR, todas las demás para efecto del ISR en la fracción 6ta, como la asistencia social, derechos humanos, etc., quedan fuera y solamente están exentas del IETU si son donatarias autorizadas. En conclusión, se vuelve a clasificar a las OSC como sociedades mercantiles al igual que en 1989.

Sobre el tema del financiamiento, es importante generar mayor difusión y estrategias diferenciadas. Existen elementos a plantear a nivel hacendario y otros a nivel legislativo, como parte de la incidencia en los aspectos jurídicos,

legislativos y políticos. En nuestro actuar debemos vincularnos a los consejos ciudadanos en foros, consultas, etc., para buscar que las políticas vayan en función de las actividades de fomento, no a las actividades de las dependencias.

Esto puede prevenir que las OSC se vuelvan un coadyuvante a las actividades del gobierno, desvirtuando su función, limitando recursos, responsabilidades, etc. Ante ello, tenemos que buscar mecanismos para sumar voluntades a las tareas de la sociedad civil.



*Ana Ma. Salazar Sánchez, Ma. del Carmen Robledo Álvarez, Claudia Luengas Escudero, Cecilia Guillén e intervenciones del público en la Mesa 2.
Fuente: INCIDE Social.*

Mesa 3. Participación en el ciclo de políticas públicas.

Objetivo de la Mesa: Analizar la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas, destacando su importancia en la democratización de la vida nacional.

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.

En la ponencia titulada *El sistema político y la relación gobierno-organizaciones civiles en la elaboración de políticas públicas en México 1991-2006*, Pilar Berrios Navarro señaló que se ha transitado gradualmente de una lógica autoritaria-clientelar a una dinámica asociativa-funcional, es decir, se ha pasado de la centralización de la acción gubernamental, de un Estado fuerte y una sociedad civil marginal, al fortalecimiento de una sociedad que apela al Estado de Derecho, que reivindica la corresponsabilidad y participa en la implementación de las políticas públicas. Asimismo, comentó que la participación ciudadana en políticas públicas puede analizarse a partir de la identificación de tres subperiodos:

- a. *Articulación para la incidencia (1991-1994)*. Los primeros ejercicios de este tipo se originan en las redes de defensa de derechos humanos. Surgen las principales redes nacionales y se introducen dos enfoques sustantivos en el quehacer de las organizaciones: a) políticas públicas y, b) diplomacia ciudadana, con el objetivo de incidir en los ámbitos nacional e internacional, respectivamente.
- b. *Ciudadanización de las instituciones (1995-1999)*. Encuentra su materialización en los Acuerdos de Chapultepec que definen una agenda exógena para la reforma del Estado. Está enmarcado por reformas constitucionales significativas que derivaron en la autonomía del Instituto Federal Electoral; modificaciones al orden jurídico del Distrito Federal (artículo 122); el surgimiento del Tribunal Electoral y la constitución de la Comisión Intersecretarial en materia de Derechos Humanos. También se articulan redes

- y organizaciones civiles para incidir en el proceso electoral a través de una agenda de propuestas de políticas públicas a nivel nacional.
- c. *Institucionalización de la relación (2000-2006)*. Implicó la incorporación de líderes de las organizaciones sociales al gobierno y nuevas reformas legales –entiéndase Ley de Desarrollo Social y LFFAROSC. A partir de acuerdos internacionales, se inician ejercicios participativos en materia de derechos humanos: Comisión de Política Gubernamental y Diagnóstico Nacional en materia de Derechos Humanos.

Para Pilar Berrios se vive un nuevo endurecimiento de la acción gubernamental; un proceso de reforma que ahora se origina en el Legislativo; el fomento al asistencialismo en detrimento de las acciones de desarrollo, construcción de ciudadanía y derechos humanos, así como la reivindicación de los derechos civiles y políticos a la par de los económicos, sociales y culturales.

Como reflexión final, la ponente calificó la efectividad de la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas como limitada. Es en el ámbito de los derechos humanos donde se han logrado incorporar mecanismos de contraloría social aprovechando el impulso de los organismos internacionales, no obstante las propuestas concretas no han sido retomadas en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas. Esto es, no se ha transitado de la consulta a la deliberación conjunta.

Por su parte, Almudena Ocejo Rojo llamó la atención sobre las experiencias recabadas a través de los proyectos financiados por el Centro de Contraloría Social del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CCS-CIESAS). Bajo la premisa que los ejercicios de contraloría social en México son pocos y sus resultados difícilmente difundidos, se lanzó una convocatoria con una doble intención: 1) identificar quiénes están interesados en el tema, de qué manera y por qué y 2) seleccionar proyectos concretos a los cuales dar financiamiento.

Por contraloría social se entiende la vigilancia ciudadana –organizada o no– del actuar gubernamental en sus tres poderes. Las etapas que comprende son: I) la elaboración del esquema de examen; II) la interacción con la institución responsable del programa que se está evaluando; III) el establecimiento y seguimiento de los acuerdos con la autoridad competente y, IV) la comunicación de los resultados (a los funcionarios públicos, a los grupos sociales involucrados y a la ciudadanía en general).

De un total de 190 propuestas recibidas se apoyaron 11, las cuales abarcan temas diversos: mujeres, tratamiento de aguas residuales, discapacidad, derechos humanos, vigilancia de la aplicación del ramo 33 del presupuesto y examen de programas federales. Las características que se consideraron para la selección de las mismas fueron: a) la experiencia previa de las organizaciones en

ejercicios de contraloría social; b) la posesión de habilidades específicas para estas tareas, por citar algunos ejemplos, análisis presupuestal, análisis de normatividad y de reglas de operación; c) relación con los medios de comunicación; d) capacidad de negociación; e) establecimiento de alianzas con actores que tienen otras fortalezas y, f) experiencia en cabildeo.

A manera de conclusión, la representante del CCS-CIESAS, enunció los retos en la materia: apertura de espacios para la deliberación y la toma de decisiones; el fortalecimiento de los actores sociales; mayor conocimiento del sistema político mexicano y ampliar el financiamiento para este tipo de iniciativas.

En el caso de Lourdes Almada Mireles, se señaló que las OSC han jugado un papel importante en el posicionamiento del tema del cuidado infantil en la agenda pública. A lo largo de más de diez años, éstas han desarrollado programas diversos para atender tales necesidades a través de diferentes modelos, ya sea institucionales, comunitarios o solidarios entre grupos de mujeres. No obstante, al arrancar el proyecto de SEDESOL, las responsables de su ejecución en la localidad, convocaron a organizaciones civiles para presentarles el programa; en palabras de Lourdes Almada, los obstáculos que enfrentó la discusión, fueron los siguientes:

- No se convocó al diálogo para pedir nuestra opinión, trataron de “vendernos” un programa, de convencernos sobre las bondades de su propuesta y persuadirnos de sus beneficios.
- Las organizaciones con experiencia en cuidado infantil cuestionamos tanto sobre los vacíos en las reglas de operación relacionadas con la necesidad de un perfil y capacitación para quienes estarían a cargo de las estancias; como con el acompañamiento requerido para la apertura de las estancias.
- Casas de Cuidado Diario de Chihuahua y de Ciudad Juárez plantearon a la SEDESOL la realización de un convenio mediante el cual ambas asumiéramos la operación del programa en el Estado, ya que se contaba con la experiencia acumulada y con la infraestructura básica. La respuesta fue que por normatividad “no era posible”.
- Desde su inicio, celebramos la existencia de un programa dedicado al cuidado infantil; nació deficiente pero esperábamos fuera mejorando. Fuimos categóricas al plantear que centrarlo en “los dineros” convertía el asunto económico en la prioridad de quienes se interesan en abrir una estancia, más allá de la vocación educadora y de atención de la infancia lo que, aunado a la falta de requisitos y perfil nos parece un riesgo serio.
- Este año, con las modificaciones a las reglas de operación, se alejó al programa de las zonas más pobres al tiempo que lo consolidaban entre las clases medias y priorizaban la perspectiva económica sobre la social.

- El gobierno subcontrata a las organizaciones civiles porque es mucho más barato que generar propuestas propias, además éstas tienen mayor garantía de continuidad independientemente del recorte de recursos.

Por su parte, Sergio Ramírez Caloca presentó los resultados de la investigación denominada *Los consejos consultivos: consideraciones desde la sociedad civil*. De manera genérica los definió como órganos externos de carácter colegiado y permanente creados para contribuir en la toma de decisiones de una dependencia pública; su función es revisar y analizar asuntos que las dependencias someten a su consideración, a partir de lo cual pueden formular observaciones, comentarios, propuestas o recomendaciones de carácter no vinculante.

Esta figura es relativamente reciente en el ámbito de la administración pública federal. Los primeros ejercicios de este tipo se iniciaron en la década de los ochenta, pero en los últimos años han proliferado, especialmente a nivel federal; por ejemplo antes de 2000 sumaban solamente 14 los consejos ciudadanos operando, ahora son 70. No obstante, pese a este impulso en el establecimiento de órganos consultivos, aún no se cuenta con lineamientos a los que deba sujetarse su creación, integración, funcionamiento y, en su caso, disolución.

Sergio Ramírez identificó –en su estudio de 40 instancias de consulta– diversas características que éstos pueden adoptar y que se reflejan tanto en sus denominaciones, como en los temas que abordan, las funciones que desempeñan y el número de sus integrantes. Por los agentes que los componen, los clasifica en gubernamentales, no gubernamentales y mixtos; si se considera el número de sus integrantes, éste puede ir de cinco hasta 350. Destaca también la diversidad de las fuentes legales que les dan origen: mediante un instrumento de la administración pública (decreto, acuerdo, reglamento o estatuto) o en virtud de una ley.

Entre las recomendaciones que los ponentes hicieron al respecto de la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas se señalan:

- Reconocer la importancia de la participación de las organizaciones civiles en la formulación de las políticas públicas, considerando su experiencia y conocimiento en el campo en que se desarrollan.
- Trascender la lógica de instrumento de la acción gubernamental –o sustitución de las omisiones de éste– y promover una perspectiva de derechos en las políticas asumidas, tendiendo a la universalidad.
- Profundizar diagnósticos de la realidad, observatorios y defensoría ciudadanos sobre derechos humanos y, desde ellos, impulsar espacios de diálogo para la

continuidad y profesionalización de los programas en los diferentes niveles de gobierno. Exigir el principio de no reversibilidad.

- Priorizar la promoción de la conciencia crítica y la construcción de sujetos participativos y exigentes de sus derechos.
- Crear consejos consultivos en las secretarías de Estado que aún no los contemplan.
- Dar seguimiento a las políticas que el gobierno federal según lo establecido en el PND 2007-2012 cuya estrategia apunta: *Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.*

Finalmente, los participantes a la Mesa 3 comentaron que el sector sigue padeciendo su debilidad por incidir en las políticas públicas. Asimismo, se dijo que los consejos consultivos son un ejercicio indispensable para la democracia; es decir, son parte de un proceso que nació “desde abajo” y no a la inversa.



Lourdes Almada Mireles, Pilar Berrios Navarro, Catalina Castillo Castañeda, Almudena Ocejo Rojo y Sergio Ramírez Caloca, en la Mesa 3. Fuente: INCIDE Social.

Mesa 4. Profesionalización y capacitación.

Objetivo de la Mesa: Presentar un balance del proceso de profesionalización y capacitación de las OSC, señalar los retos que representa para las organizaciones en México, así como las recomendaciones para enfrentarlos.

La historia de la profesionalización del sector es relativamente reciente. La crisis del sistema de partido único condujo a generar un importante polo de confluencia de las OSC hacia fines de 1990, ligados al 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; la necesidad de la transparencia y ampliación de los fondos públicos, la desregulación de los mecanismos de acceso e incentivos fiscales; 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, 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.

Catalina García del Alba Díaz, moderadora de la mesa, abrió la presentación señalando que actualmente es preocupante que las OSC carezcan de capacidad política y autónoma para construir un proyecto común más allá de sus intereses particulares, por lo que exaltó la importancia del proceso de definición de una agenda por la defensa de la propia ciudadanía.

En ese mismo sentido, Daniel Ponce Vázquez reconoció en su ponencia que las OSC, además de ser un actor fundamental para seguir aspirando a una sociedad democrática y justa, son un activo en la defensa y la promoción de los derechos humanos en México. Sin embargo, señaló que las condiciones y mecanismos para la participación y el fortalecimiento de las OSC en la primera etapa de la alternancia política no existen o están sumamente desgastadas. Mencionó que todo ello es consecuencia de que muchas OSC y redes

nacionales conformadas en la última década del siglo pasado han desaparecido o se han replegado, a la par del surgimiento de nuevas iniciativas regionales.

En este panorama, las estrategias de sostenimiento, reproducción, crecimiento, captación de cuadros y militantes civiles han cambiado desde la sociedad civil y desde las iniciativas gubernamentales – aunque muchas veces no para bien del sector–. También coincidió con lo antes señalado por la moderadora, ya que si bien las OSC se encuentran en un momento de crisis, al mismo tiempo ofrece la oportunidad de retomar el curso de su acción original.

Enfatizó que la existencia, reconocimiento, fomento, desarrollo, trabajo e impacto y multiplicación del quehacer y acciones de las OSC forman parte del legado de los derechos humanos y de la conquista de las propias organizaciones como un importante capital social. En ese sentido, Daniel Ponce señaló lo siguiente:

- Si bien la aprobación e implementación de la LFFAROSC fue una conquista del trabajo e incidencia de las organizaciones civiles, en estos años ha primado el enfoque de control y muy poco fomento, lo que ha ido minando la relación gobierno-OSC.
- La transparencia ha sido opacada y la diversidad de fondos y su acceso a la pluralidad de las OSC se ha concentrado en temas compensatorios ante la incapacidad del mercado y del estado para atenderlos.
- Las políticas públicas han enfatizado la visión asistencialista de las OSC, más que en sus aspectos deliberativos, de incidencia, control ciudadano en el ciclo de las políticas públicas, de defensa y protección de los derechos humanos, fortalecimiento de los grupos vulnerables, y servicio a la sociedad.
- Las propias OSC que mostraron mucha fuerza durante la década de los noventa, en la actualidad se han reagrupado a partir de agendas locales para su sobrevivencia más que en estrategias de articulación nacional o temática.

Por otro lado, recordó algunos viejos desafíos de la profesionalización de las OSC, entre los que destacó los siguientes: a) la ausencia de un sistema nacional de profesionalización que dé consistencia y orientación a las fortalezas del sector; b) la importancia de la certificación para las OSC, no refiriéndonos a la oficial y gubernamental, sino dentro del mismo sector, c) la proliferación de OSC “patito” que se mueven bajo prácticas “cacha renta” del mercado y del estado como un *modus vivendi*.

La apuesta fundamental de los programas de profesionalización de inicios de la década apuntaba a hacer accesibles a las OSC de nueva creación aquellas mejores experiencias y la sistematización de prácticas y aprendizajes en un contexto de crecimiento, apertura y pluralización de fondos públicos para las

OSC. Sin embargo, hoy en día son sustituidos por la habilidad mercadológica de la oferta de diplomados, cursos, e incluso “ganar” convocatorias sin una revisión conceptual, metodológica e incluso el expertise de los docentes o facilitadores para fortalecer las capacidades de las OSC.

Indicó que también el centralismo en materia de profesionalización y capacitación sigue siendo un mal endémico que no logra romperse, y que más bien tiende a ahondarse. En el ámbito de la capital del país existe mucho más oferta, formación, mientras que en otras partes del país se ha perdido el espacio ganado.

Por otro lado, el escenario para visualizar el trabajo de las OSC se ha hecho más complejo, esa capacidad para hacer conferencias de prensa en los noventa ha cambiado. Hoy vivimos dificultades para “hacer noticia”, aunado a la ausencia en muchas prácticas y metodologías para evaluar el impacto del trabajo realizado, sistematizarlo, generar teoría y aportar a los grandes problemas nacionales. Frente a ese panorama, Ponce señaló que existen nuevos horizontes a los que las OSC tendrán que enfrentarse, por ejemplo:

- Tareas que por su naturaleza, intereses, capacidades, función social e imaginario popular, ni el Estado, ni el mercado, ni la academia pueden atender y que van a requerir capacidades inéditas en las OSC. Esta función y tareas deben ser valoradas como de -pleno interés público- y ser motivo no solo de políticas públicas, sino de recursos públicos para su desarrollo imperativo.
- Las OSC requieren de programas y procesos de profesionalización, donde la voluntad y militancia con las causas se complementen con una formación sólida conceptual y metodológica.
- Aún en los escenarios más complejos o de cierre de espacios públicos, las OSC deben manejarse con suficientes habilidades en el conocimiento de la normatividad, la llamada “tubería” institucional y reglas de la negociación.
- Es preponderante la unidad en la diversidad, el diálogo y la superación de todo sectarismo que debilita y rompe fuerza en el dialogo con el Estado, creación de nuevas formas de relacionamiento y articulación entre las OSC.

Para ello, propuso que es importante crear políticas públicas de nueva generación para la profesionalización de las OSC, como:

- Reformas legislativas de segunda generación para ajustar las fallas del Estado en materia de fomento a las OSC.
- Recursos públicos para las universidades públicas y privadas para generar procesos en alianza con las OSC.

- Recursos para investigación de programas nacionales y locales de profesionalización, *ad hoc* al contexto y desarrollo político de las OSC.
- Fortalecimiento de las capacidades de las OSC en el manejo de las mismas en los ciclos de proyectos, programas y políticas públicas.
- Recursos para el intercambio y sistematización de experiencias exitosas en materia de desarrollo.
- Acceso a medios de comunicación para visibilizar y reconocer el trabajo de las organizaciones como activos del tejido social y defensa de los derechos humanos.
- Inversión en el fomento de la capacidad asociativa es una inversión a favor de la seguridad humana, la paz social, la ampliación de derechos humanos y el desarrollo.

Finalmente, destacó la importancia del desarrollo de OSC fuertes, transparentes, con capacidad de incorporar a sus profesionistas para que logren aportar a los problemas locales el saber popular. El fortalecimiento se debe orientar a su autonomía y capacidad auto regulatoria frente a las dinámicas y conflictos, siendo las OSC un contrapeso fundamental en la deliberación de los problemas nacionales y locales, un componente fundamental para fortalecer a la ciudadanía y un vehículo para conocer y ejercer derechos por lo que su pleno reconocimiento, efectivo fomento y profesionalización es impostergable.

María Cristina Safa Barraza coincidió en que las OSC son actores estratégicos en el diseño, implementación y evaluación de acciones de desarrollo en diversos ámbitos territoriales, algunas vinculadas a las políticas públicas. También coincidió con Daniel Ponce al señalar que la LFFAROSC plantea que la Administración Pública Federal debe promover las actividades de prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones, sin embargo, se ha fomentado más el control de las mismas.

Resaltó que la formación de las y los integrantes de las OSC y el fortalecimiento institucional ha sido un campo de trabajo fundamental; sin embargo en los últimos tiempos las universidades y otros actores han realizado esta tarea, pero alejada de la realidad. Además, las iniciativas impulsadas por las instituciones gubernamentales y la academia no han sido suficientes o no contribuyen a la profesionalización las OSC, y en ese sentido, mencionó que el “Diplomado de profesionalización para las OSC” ahora llamado “Programa de profesionalización para las OSC”, no es suficiente.

Mencionó que es importante hacer una diferenciación entre el fortalecimiento institucional y la profesionalización de las OSC, ya que en los últimos años se han dedicado mucho más esfuerzos a la profesionalización y no al fomento de procesos que impulsan las OSC para construir una estructura

sólida en los diferentes ámbitos institucionales. Asimismo, se ha omitido el fortalecimiento en los diferentes niveles de planificación, operación, seguimiento y evaluación de las acciones de las OSC, por lo que debe priorizarse el desarrollo de capacidades y habilidades de sus integrantes.

En ese contexto, señaló que el nivel de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones es dispar y heterogéneo debido a que las OSC se han multiplicado en los últimos años, pese a los pronósticos de que existiría una reducción a falta de recursos económicos y de un fomento real a sus actividades. Destacó que algunas de estas organizaciones son creadas por el mismo gobierno o bien son producto del desempleo, al ser consideradas como una alternativa o como una fuente de ingreso.

Todo ello trae como consecuencia la ausencia o debilidad de procesos institucionales, la inexistencia de una concepción clara del trabajo de las organizaciones y la tendencia de la incorporación de muchos jóvenes recién egresados de las universidades sin conocer la dinámica y los procesos institucionales de las mismas. Frente a este panorama, señaló los siguientes retos de las OSC:

- Contar con elementos para la incidencia y posicionamiento de las organizaciones a fin de contribuir a la construcción de los derechos ciudadanos integrales.
- Fortalecer internamente a las organizaciones, para estar presentes con una voz, agenda y legitimidad de interlocución.
- Atención a necesidades puntuales basadas en la necesidad estratégica que construimos como un movimiento amplio y articulado.
- Construir un modelo integral que contemple la diversidad de alternativas de profesionalización y no solo la modalidad de diplomados, tomando en cuenta las diferencias locales y regionales.

Cristina Safa finalizó su intervención con las siguientes recomendaciones:

- Actualizar el diagnóstico de las OSC sumando esfuerzos para abarcar la diversidad de la oferta y necesidades de profesionalización y fortalecimiento institucional.
- Impulsar un sistema de profesionalización y fortalecimiento institucional que sistematice y articule las diversas iniciativas y de respuesta de la situación a nivel local, regional y nacional.
- Diseñar un sistema de evaluación a fin de contar con elementos para retroalimentar el sistema de profesionalización, midiendo tanto efectos como impactos.

- Diseñar un modelo de formación de profesionales a distintos niveles.

Siguiendo el debate de la mesa, Brisa Maya Solís señaló en ese mismo sentido que la incidencia y profesionalización es hoy en día un arma de doble filo, ya que al especializar las acciones se puede despolitizar el trabajo cotidiano. En este sentido, destacó los siguientes puntos:

- La capacidad organizacional es fundamental para el desarrollo de estrategias para el trabajo de campo o de base, la investigación, el desarrollo e incidencia de iniciativas de ley, etc., vinculadas con estrategias institucionales.
- La especialidad temática y de las agendas de trabajo ayudan a garantizar las acciones y generan insumos y aportes específicos. Por ejemplo, la agenda gubernamental está marcada por demandas sociales (reforma del Estado y Ley de Medios), y la agenda de construcción de políticas públicas muestra a las OSC como actores especializados (Programa Nacional de Derechos Humanos y otros diagnósticos).
- Las alianzas estratégicas permiten la incidencia a través de la visión estratégica con otras redes, contextos, actores especializados, etc. (academia, OSC afines, instituciones autónomas, gobierno local, nacional, organizaciones internacionales) para influir en el espacio político.
- La relación organización- nuevas generaciones e integrantes es un enorme reto. Es necesaria la formación de nuevos sujetos para tomar decisiones y compartir conocimientos y prácticas.
- La importancia de estrategias de comunicación e incidencia fortalecidas y coordinadas con y entre las OSC (la opinión pública como una fuerza social, la comunicación como una estrategia y un derecho, posicionamiento de las OSC como actores sociales diferentes y uso estratégico de la información y comunicación).

El debate y la participación del público de la Mesa 4, giró en torno a los siguientes aspectos:

- Revisar los mecanismos de selección del Programa de Coinversión Social (PCS) al momento de aprobar los proyectos y de dar el financiamiento, ya que existen muchas limitantes, incluso obstáculos para aquellos proyectos que no se apegan a las normas y criterios morales que aún permean en la sociedad.
- También debe existir corresponsabilidad de las OSC hacia el gobierno en cuanto al tema de transparencia y rendición de cuentas, y no sólo de una de las partes.

- Evitar la discrecionalidad del PCS, particularmente en todos aquellos aspectos que tengan que ver con los funcionarios, la falta de sanciones a éstos por sus omisiones o errores y en la formulación de las reglas de operación.
- Que el PCS implemente mejores instrumentos en su página web para la publicación de los resultados en la aprobación de los proyectos, así como mecanismos de revisión para casos específicos que busquen aclarar su situación.
- Reconocer las bondades del PCS, y no sólo ver las partes negativas.
- Poner mayor atención a la profesionalización de las OSC para diseñar proyectos más innovadores en las problemáticas sociales de México.
- Hacer un debate público y extenso con distintos actores (sociedad civil, academia, funcionarios) para detectar las lagunas que tiene el PCS y llegar así a la construcción de una propuesta homogénea para su mejor funcionamiento.



Brisa Maya Solís, Cristina Sola Barraza, Catalina García de Alba y Daniel Ponce Vázquez en la Mesa 4 Fuente: INCIDE Social.

Mesa 5. Fondos públicos.

Objetivo de la Mesa: Evaluar los avances y retrocesos de la política e institucionalización de la asignación de fondos públicos a las organizaciones, con énfasis en el Programa de Coinversión Social (PCS).

La necesidad de recursos económicos por parte de las OSC tiene, en muchos casos, una relación directa con la capacidad de llevar a cabo de manera eficiente las actividades que le permiten cumplir con su objeto social. 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.

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. Sin embargo, más recursos (financieros y en especie) no tendrán impactos si no se transparentan y publicitan adecuadamente.

En este contexto, Maylí Sepúlveda Toledo se refirió a los diez años de la relación entre el gobierno del D.F y las organizaciones civiles mediante el Programa de Coinversión Social del Distrito Federal e hizo las siguientes afirmaciones:

- Hay que entender el financiamiento a las OSC como un derecho y no como una condescendencia del gobierno.
- Dos de los principales obstáculos que se dan en la relación de gobierno del D.F. y las organizaciones son las prácticas administrativas rígidas y la falta de experiencia en las acciones de incidencia en la política pública.
- A excepción de algunos programas específicos, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) no cuenta con recursos suficientes para que sean operados por las OSC.
- Existen programas y proyectos de cada secretaría y no hay una política social integral, es decir hay una falta de articulación entre las instituciones y una variedad de criterios.
- Existe una negociación individual con las OSC sobre una estrategia de negociación colectiva.

- Existe una relación no institucional, con lo que se promueve la corresponsabilidad en el plano discursivo y la ausencia de mecanismos para una relación respetuosa entre pares.
- A través de estos diez años la relación OSC-GDF se ha burocratizado.
- El sentido original de la coinversión se ha perdido.
- Actualmente se está financiando a organizaciones y no a proyectos como era el propósito original.

Paralelamente, durante su ponencia insertó los siguientes comentarios a manera de recomendaciones:

- Los recursos económicos no deben estar destinados para el funcionamiento de las organizaciones, sino para la operación de programas específicos.
- Un criterio fundamental en el acceso a recursos públicos es respetar la autonomía de las OSC para evitar posibles interpretaciones de que el gobierno esté comprando a incondicionales.
- Se trata de recuperar y poner en juego las capacidades de ambos actores, bajo el criterio de la reunión de experiencias, voluntades y recursos para operar los programas; para lo cual se requiere de criterios y mecanismos transparentes y claros.
- Se debe pugnar para que existan programas con recursos suficientes para que sean operados por las OSC en toda la Administración Pública del Distrito Federal.
- Se deben revisar los criterios de algunos de los programas existentes (coinversión), ya que parten del supuesto de que las OSC tienen recursos.

Finalmente, destacó como un comentario positivo que las mejores obras y las agendas de la sociedad civil se han retomado en el Programa de Coinversión Social del D.F. y concluyó con la siguiente reflexión: *“Hay que retomar el espíritu original del Programa de Coinversión Social D.F. con una óptica de gobernanza real”*.

Por su parte, Mónica Tapia Álvarez presentó su ponencia derivada de un monitoreo hacia dicho programa que opera INDESOL y comenzó su participación con las siguientes afirmaciones:

- La asignación de fondos públicos se encuentra aún en proceso de construcción y aún existen lagunas y vacíos.
- El financiamiento con fondos públicos hay que entenderlo como algo fundamental para la sustentabilidad de las OSC.
- Finalmente exhortó a debatir sobre el cumplimiento del PCS como un programa de combate a la pobreza.

En su ponencia, Mónica Tapia expuso el análisis sobre el PCS, el cual se estructuró en tres grandes líneas de investigación: transparencia, imparcialidad y debido proceso, exponiendo las fallas detectadas en cada uno de estos temas:

Transparencia:

- Ya no existe archivo histórico de reglas de operación, convocatorias y resultados de procesos de años anteriores.
- No se publicó el padrón de dictaminadores. Tampoco los nombres de organizaciones apoyadas y sus montos.
- Existen lineamientos de operación no escritos que afectan los procesos y no se publican (por ejemplo, criterios de evaluación de proyectos).

Imparcialidad:

- Desde 2008, el perfil de dictaminadores es menos preciso y hay menos previsiones para autoridad en dictaminación.
- Los servidores públicos deciden el monto a asignar, sin reglas.
- Hubo un ajuste de proyectos poco normado y muchas decisiones quedan en manos de funcionarios.
- La evaluación de los proyectos es la menos regulada. No existen criterios claros ni parámetros públicamente conocidos.

Debido proceso;

- La autoridad no está obligada a notificar formalmente los resultados al concursante.

- En caso de error o desacuerdo, no existen mecanismos formales de revisión de casos y rectificación de las decisiones; queda a buena voluntad de funcionarios.

Otras fallas detectadas:

- No se reconocen diferencias estructurales entre gobierno y OSC y otros actores del PCS. En este punto Mónica Tapia Álvarez destacó algunos aspectos. Por ejemplo, los periodos para ejecutar proyectos de seis meses o menos, no cubren gastos administrativos, los incentivos para que las OSC sólo cumplan con normatividad fomentan la deshonestidad, desestimulan la innovación y refuerzan los proyectos limitados en tiempo y alcance.
- Existe una desproporción entre responsabilidades de OSC y funcionarios públicos. No hay sanciones a funcionarios ni mecanismos para revisar sus omisiones o errores, sino que depende de su buena voluntad.
- Los cambios de administración han significado alta rotación de personal y falta de continuidad en prácticas e inclusive aplicación poco sistemática de criterios. Existe un mayor número de funcionarios nombrados por el artículo 34 (temporales, no servicio civil de carrera) y ocurre la invalidación de proyectos sin criterios unificados y mayor margen de discrecionalidad.

La directora de Alternativas y Capacidades concluyó su participación con algunas recomendaciones muy puntuales, de las cuales podemos destacar las siguientes:

1. Establecer plazo para publicar convocatorias, con un mínimo de siete meses para la ejecución de proyectos.
2. Otorgar a las OSC acceso oportuno a sus fichas de validación y dictaminación.
3. Hacer público el padrón de dictaminadores.
4. Regular mejor el proceso de dictaminación: quórum, reglas de decisión, número mínimo de participantes, etc.
5. Agregar un mecanismo de apelación o de revisión de casos.
6. Desarrollar indicadores de resultados generales y por convocatorias.
7. Distinguir y definir el incumplimiento, desvío y mal uso de recursos, diferenciando también sus sanciones.

8. Cumplimiento del servicio civil de carrera.

Por su parte, la participación de Ricardo Bucio Mujica mencionó los principales retos del PSC, de los cuales, se destacan:

- Que el PCS cuente con reglas claras, conocidas y reconocidas por las OSC.
- Seguir reforzando los programas sociales a través de mejoras a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Trabajar en los vacíos de la LFFAROSC en cuanto a la asignación de recursos públicos para las OSC.
- Ahondar en el debate sobre qué es el PCS.
- Promover el desarrollo social de grupos mediante las OSC y, a su vez, fortalecerlas.
- Separar en la ley lo que reciben las OSC de lo que reciben las organizaciones creadas por el gobierno, crear una figura jurídica que regule dicha situación.
- Considerar otros programas de financiamiento como son el de Nacional Monte de Piedad, la Lotería Nacional, Patrimonio de Beneficencia Pública y PEMEX.
- Federalizar los avances del PCS para que no queden sólo en los estados.
- Promover la institucionalidad de la relación de gobierno y sociedad civil.

Finalmente, el debate y la participación del público, giró en torno a los siguientes aspectos:

- Revisar los mecanismos de selección del PCS al momento de aprobar los proyectos y de dar el financiamiento, ya que existen muchas limitantes, incluso obstáculos para aquellos proyectos que no se apegan a las normas y criterios morales que aún subyacen en la sociedad.
- Debe de existir corresponsabilidad de las OSC hacia el gobierno en cuanto al tema de transparencia y rendición de cuentas, y no sólo de una de las partes.
- Evitar la discrecionalidad del PCS, particularmente en todos aquellos aspectos que tengan que ver con los funcionarios y la falta de sanciones a éstos por sus omisiones o errores.

- Evitar también la discrecionalidad en la formulación de las reglas de operación del PCS.
- Que el PCS implemente mejores instrumentos en su página web para la publicación de los resultados en la aprobación de los proyectos, así como también mecanismos de revisión para casos específicos que busquen aclarar su situación.
- Reconocer las bondades del PCS, y no sólo ver las partes negativas.
- Poner mayor atención a la profesionalización de las OSC para diseñar proyectos más innovadores en las problemáticas sociales de México.
- Hacer un debate público y extenso con distintos actores (sociedad civil, academia, funcionarios) para detectar las lagunas que tiene el PCS y llegar así a la construcción de una propuesta homogénea para su mejor funcionamiento.



Ricardo Bucio Mujica, Maylí Sepúlveda Toledo, Almudena Ocejo Rojo y Mónica Tapia Álvarez en la Mesa 5. Fuente: INCIDE Social.

Mesa 6. Agenda fiscal

Objetivo de la Mesa: Analizar los retos y perspectivas sobre las obligaciones y derechos de las OSC y el gobierno en materia fiscal.

Actualmente, la reglamentación fiscal crea obstáculos que dificultan la formalidad y la transparencia del sector no lucrativo; además de que dada la legislación actual, crear y mantener una OSC es costoso en términos burocráticos y de recursos. Asimismo, el trámite para ser donataria autorizada es complicado, no sólo para quienes donan dinero, sino para las OSC que lo reciben, y también para la autoridad fiscal; además de que la legislación no ofrece beneficios fiscales diferenciados para las instituciones donantes, que comparten el mismo régimen jurídico que las organizaciones que reciben donativos.

Lo anterior son algunos elementos que debe ser tomados en consideración para la redefinición de una agenda fiscal, la cual debe ser propuesta por nosotros mismos como OSC, para poder fortalecer una agenda propia, discutida ampliamente, y consensuada con todos los actores involucrados, con el fin de tener la fuerza para presentarla a las instancias del poder legislativo y ejecutivo.

Debemos ser consideradas como entidades de bien público y en ese sentido tener un régimen fiscal especial, que impulse y fomente las actividades que realizamos, reconociendo que somos actores independientes, sin fines de lucro, que cumplen con una función cada vez más importante para la gobernabilidad y el desarrollo en México y el mundo.

En la exposición, Michael Layton intentó contestar, desde una perspectiva politológica, el devenir del tema fiscal en la agenda de las OSC y el gobierno. En un contexto donde la sociedad civil mexicana está poco desarrollada, dijo Layton, el marco fiscal es un factor importante, entre otros más, para tener una sociedad civil organizada. Este marco, no obstante, en México es complicado y costoso. Las organizaciones civiles tienen poca capacidad administrativa, poca capacitación y pocos profesionistas preparados; esto se traduce en una baja capacidad ante alta exigencia.

Puntualizó el desconocimiento y la desconfianza ante las organizaciones; tanto de la sociedad en general, como de los legisladores y partidos políticos. Como muestra de ello mencionó el proceso de legislación fiscal (del IETU antes CETU), donde se pretendía eliminar la deducibilidad sobre los donativos. Existe un “sistema cerrado” que si bien genera comunicación entre gobierno y OSC, no

así con el público general. Esto alienta la desinformación, la falta de confianza y el poco incentivo por apoyar. Resultados de este contexto son:

- Que no ha aumentado el número de organizaciones que pueden recibir donativos deducibles de impuestos.
- Baja cantidad de donativos a las OSC (para ilustrar esto se menciona que en México hay 125 instituciones donantes y 5206 donatarias autorizadas; mientras que en Estados Unidos hay 68 mil y un millón cuatrocientos mil, respectivamente).
- Pocos datos sobre el impacto social de las donaciones.
- Déficit de transparencia y por tanto desconfianza.

Ante ello enunció como retos a futuro las siguientes necesidades: capacitación, aumento de OSC, transparencia y rendición de cuentas (mejorar la relación de las organizaciones con el público). En otras palabras, se requiere un marco fiscal, legal, capacidad institucional, disponibilidad de recursos, cultura favorable para la asociatividad. Es decir, se puede concluir que *“un marco fiscal adecuado es necesario más no es suficiente”*. Para ello, también son indispensables:

- Un marco legal que empodere a grupos en lugar de constreñirlos.
- Una estructura fiscal que provea de incentivos y no de penalidades.
- Un sistema de rendición de cuentas capaz de construir confianza en las OSC.
- La capacidad institucional para implementar actividades efectivas.
- La disponibilidad de recursos para llevar a cabo estas actividades.
- Una cultura favorable.

La exposición de Vanessa Rivadeneyra Narro, se enfocó en las reformas del año 2007 en materia fiscal y cómo impactaron en beneficio de las OSC. Para ello explicó los fundamentos legales de diversos artículos de la LISR, del IETU, y del Código Civil Federal y de las Leyes de Asistencia o Beneficencia Privada. Sobre las modificaciones del marco fiscal mencionó, entre otros, los siguientes puntos:

- La ley estipuló un 7% la delimitación del efecto de deducibilidad (de donativos en efectivo) hacia el donante.
- Las donatarias autorizadas no tienen límite para recibir donativos.
- El proceso de declaración informativa de las donatarias autorizadas sobre las actividades relacionadas con adquisiciones se traduce en un mecanismo de transparencia de las OSC ante la sociedad civil. Es decir, transparentar su operación ante la ciudadanía.
- La acción que facultó al SAT para revocar o emitir autorización como donataria autorizada. (Esto obliga al SAT para que las donatarias puedan transparentar la acción de las organizaciones donatarias).

De igual manera, puntualizó los requisitos de deducibilidad para las OSC; es decir, que dentro de sus actividades cubran los siguientes rubros: asistencial (según lo que establece la ley del impuesto sobre la renta), educativo, investigación científica, cultural, ecológica, preservación de especies en peligro de extinción, apoyo económico a otras donatarias, becantes, escuela, obras y servicios públicos (definición de *actividades cívicas*: es decir, que la OSC le ayuda al Estado con sus obligaciones), museos y bibliotecas.

Finalizó su exposición enfatizando que el proceso de resolución de la autorización como donataria ha disminuido a un mes y medio. Con ello, mencionó que ha aumentado el número de organizaciones que están solicitando la autorización como donatarias. Detalló como beneficios de las donatarias autorizadas lo siguiente:

- Con algunas excepciones, pero de manera general se consideran no sujetas del ISR, IETU ni LIDE.
- Su inclusión en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en la página del SAT, es un medio de publicidad, lo cual le ayudará a percibir más donativos.
- Puede recibir donativos sin límite, ya sea en efectivo o en especie, de residentes en el país o del extranjero (cumpliendo con los requisitos que establece la ley).
- Entre otros, las donatarias destinadas a fines de enseñanza, no pagan impuestos al comercio exterior por la entrada al país de mercancías que sean donadas, siempre que el donante sea residente en el extranjero (previa autorización).

En su exposición, Martha Figueroa Mier manifestó las propuestas e inquietudes de las organizaciones frente a la cuestión de lo fiscal. Puso en la mesa de discusión sobre si el CLUNI es o no fiscalización y resaltó la importancia del acceso a fondos públicos de las OSC como un derecho.

Asimismo, criticó la ley de “fomento” porque en realidad no se está fomentando la acción de las OSC; se ha tornado en un mecanismo costoso y lleno de requisitos legales y onerosos para las organizaciones. Ello, en un marco de “democracia de baja intensidad”, se convierte en un candado que impide el asociacionismo y hace dependientes a las OSC. Este marco legal, hace que las OSC que no son donantes, sean consideradas como empresas o hasta como “delincuentes”. Enfatizó que las acciones de las OSC no generan utilidades, en su labor suplen las obligaciones del gobierno, por tanto no deben pagar impuestos; aquellas que pagaran impuestos serían empresas.

De esta manera, exhortó a que las OSC se movilicen y politicen de nuevo; evitando caer en la lógica burocrática del gobierno y la ley de fomento; defendiendo, además, su derecho de asociación y de rendición de cuentas e impulsar el alto a la impunidad gubernamental y empresarial. Con ello, detalló, las organizaciones fortalecerían su autonomía.

Finalmente, en la sesión de diálogo con el público la Mesa 6 planteó:

- Distinguir la cuestión fiscal y hacendaria (asignación de los recursos públicos).
- Reconocer el candado puesto a las donatarias para no incidir en la política pública.
- Que las personas morales no contribuyentes lo son por el valor intrínseco de su quehacer y no debe condicionarse a ser donatarias autorizadas.
- Distinguir entre actividad política (aquella que hacen todas las organizaciones tan sólo por ser parte de la polis) y proselitismo o actividad político-partidista.
- Se necesita más movilización e información de las OSC.



Michael Layton, Martha Figueroa Mier, Sergio García García y Vanessa Rivadeneyra Narro en la Mesa 6. Fuente: INCIDE Social.

Ponencias y presentaciones



Mesa 1

Desarrollo de la institucionalidad pública

Clara Jusidman Rapoport
INCIDE Social A.C.

Elio Villaseñor Gómez
Iniciativa Ciudadana para el Diálogo, A.C

Relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con la institucionalidad pública en México

Clara Jusidman Rapoport
INCIDE Social A.C.

Considero que varios y varias estamos viendo este foro organizado por INCIDE Social en general, pero por Nancy Pérez, actual directora ejecutiva de la organización, en particular, como una excelente oportunidad para reflexionar colectivamente sobre el momento que estamos viviendo las organizaciones de la sociedad civil en relación con el contexto actual de institucionalidad pública. Una vez reconocido ese contexto quisiéramos tratar de examinar perspectivas futuras.

A partir de la formulación de la investigación colectiva que realizamos en 2005 y 2006, bajo la coordinación de INCIDE Social y el apoyo de la Fundación Ford, para sustentar una agenda de políticas públicas tendientes a generar un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil,¹ la situación del contexto institucional público ha experimentado un cambio radical.

Todas y todos hubiéramos deseado que esta reunión tuviera el propósito de evaluar los avances logrados en la generación de esas políticas públicas o al menos, en el sostenimiento de las que ya se venían instrumentando. Sin embargo, compartimos una sensación de pérdida, de retroceso, pero más grave aún de cambio radical en la percepción del papel que jugamos las organizaciones civiles que trabajamos en la defensa de los derechos de las personas, por parte de los poderes públicos federales y estatales. Este cambio se ha traducido no sólo en la marginación en el debate público de las OSC que defienden derechos y promueven el desarrollo, sino en la persecución y amenaza a varias de ellas y a sus integrantes como si fueran delincuentes.

Lo que hemos llamado la criminalización de la protesta social abarca a varias organizaciones civiles que acompañan movimientos sociales o que persisten en la defensa de derechos civiles fundamentales frente a la presencia del ejército en las calles, de la violencia institucionalizada, corrupción y autoritarismo crecientes de gobiernos locales y de la falta de gobernabilidad en todo el país.

Algún miembro del actual gobierno federal mencionó que “están reconsiderando el papel de las organizaciones civiles”, a su vez, la dirigente de PRI se quejó en un foro sobre Democracia, Estado y Ciudadanía realizado esta

¹ INCIDE Social AC. Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil, México, 2007.

misma semana, del sobredimensionamiento de lo ciudadano como altamente costoso para el país y lo ejemplificó con lo ocurrido con la presencia de consejeros ciudadanos en el Instituto Federal Electoral (IFE). Esa visión políticamente interesada, justificó el duro golpe a la autonomía del IFE y al control y supervisión ciudadana de los procesos electorales que se dio con la reforma electoral reciente.

Es claro que la clase política del país mira a las organizaciones civiles con recelo, desconfianza y temor, desconociendo sus aportes a la democracia y a la equidad. En algunos casos se pretende utilizarlas para realizar intervenciones y programas que son responsabilidad del Gobierno con una profunda ignorancia del origen, propósito y diversidad del movimiento cívico. No reconocen que defienden su derecho humano a la participación en la arena del debate público, como exigencia insoslayable en el proceso de tránsito hacia una democracia participativa.

Piensan que las organizaciones tenemos el interés de disputarles el poder político y los beneficios que del mismo derivan o al menos de ponerles límites al abuso que hacen de ese poder y de su apropiación privada de recursos, bienes y servicios públicos y comunes. Para descalificar a las OSC señalan que

- no somos neutras,
- que no representamos a los ciudadanos, y
- que no somos reductos de moralidad y ética.

Yo me pregunto si existe en el país alguna organización, institución o entidad pública o privada que pueda considerarse como neutra, representativa y moralmente pura.

Examinemos al Congreso Federal que como cuerpo colegiado y espacio de confluencia de la diversidad política del país debería al menos, tratar de velar por el interés colectivo y alcanzar decisiones que beneficien a la mayoría y afecten a los menos. Es la institución que por definición de régimen político tiene la representación de los ciudadanos a partir de la elección de sus integrantes mediante el voto y es el ámbito donde la ética pública debería dominar debates, decisiones y conductas. Creo que todos y todas coincidiríamos que los congresos en el país y no sólo el Federal, representan crecientemente intereses particulares: tanto personales o de poderes fácticos empresariales, del crimen organizado o de una fracción política o de personajes poderosos de sus partidos de origen.

Ya ni siquiera representan a las corporaciones que dominaron la vida política del país por varias décadas y que solían repartirse las senadurías y

diputaciones por cuotas o a los partidos políticos como entidades de participación colectiva en torno a un ideario y plataforma política.

Nuestros diputados y senadores son cada vez menos representantes de los ciudadanos y cada vez más de los intereses particulares. Detrás de esta evolución existe una profunda falta de ética pública y una grave corrupción.

Las organizaciones civiles no somos neutras desde el punto de vista ideológico. Claramente tenemos posiciones frente a los derechos de la población y en ocasiones tendemos a identificarnos con los partidos políticos que defienden el mismo tipo de agenda o simulan defenderla. La diferencia radica en que no pretendemos acceder al poder político sino defender nuestro derecho a participar en el espacio público y en el debate sobre las políticas y decisiones del poder que afectan la convivencia social y el bienestar de la población.

Tampoco somos representativas de los ciudadanos y ciudadanas y mal hacemos cuando nos arrogamos esa representación. Lo que un sector de las OSC promovemos, defendemos y representamos, son agendas de derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de grupos sujetos a discriminación como las mujeres, la infancia, los y las jóvenes, las personas adultas mayores, las poblaciones indígenas, entre otros. La mayoría normamos nuestras posiciones y promociones a partir de los tratados, convenios, convenciones o pactos que la comunidad internacional de naciones ha ido aprobando a lo largo del tiempo, a fin de definir las obligaciones de los Estados nacionales en la protección, respeto, cumplimiento y promoción de los derechos de todos los seres humanos.

Somos en su caso, activistas civiles que hemos asumido la función de exigibilidad del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el propio Estado, en este caso el mexicano, al ser parte de esos instrumentos internacionales.

Defendemos el derecho a participar en espacios de diálogo en políticas para que éstas pasen de ser políticas gubernamentales a políticas efectivamente públicas, resultantes de consensos entre la diversidad social; políticas que coloquen el interés colectivo por encima de los intereses personales y privados.

Pretendemos aportar a la construcción de una causa común en la que quepamos todos y todas y donde la dignidad del ser humano sea reconocida y respetada como propósito fundamental de la convivencia en sociedad.

Como cualquier organización formada por personas, tampoco somos reductos de pureza y de moralidad aunque muchas tenemos un claro compromiso con la ética pública. Nuestra militancia con un alto ingrediente de dedicación voluntaria, no remunerada económicamente tiene que ver con el convencimiento de que un mundo mejor es posible. La falta de transparencia en nuestra gestión muchas veces se origina en experiencias previas de intentos por controlarnos, acallarnos cancelando fuentes de financiamiento o subordinarnos a los proyectos de la autoridad.

Una etapa de represión como la que actualmente están experimentando varias organizaciones y activistas civiles y sociales en todo el país, no contribuye a generar confianza para avanzar hacia la exigida transparencia a las organizaciones civiles y sociales por parte de diversas autoridades.

También es cierto que existen OSC parapartidarias o que están dispuestas a venderse y a dar su apoyo a quien las financien, les pague viajes y las invite a reuniones nacionales e internacionales. Pero esas organizaciones y sus liderazgos son claramente identificados por la misma comunidad de organizaciones y son excluidas de promociones colectivas más auténticas e independientes.

Desde la diversidad de las OSC e integrantes de éstas, si se tiene verdadera voluntad, no es difícil detectar a aquellas y aquellos que tienen “experticia”, conocimiento y reconocimiento, o que están trabajando en nuevos temas y problemáticas, que se rigen por principios éticos, que son transparentes y que realizan una auténtica promoción de los derechos de las personas.

¿Qué hacer frente a los gobiernos y la clase en el poder a fin de avanzar en las agendas que promovemos y en la mejoría de la convivencia y cohesión social?

Quisiera en esta parte de mi intervención plantear algunos temas para el debate y la reflexión.

1. ¿Vale la pena seguir insistiendo y perdiendo energía y recursos escasos en tratar de abrir puertas que están obcecadamente cerradas y respondiendo a otros intereses?
2. Si se logra abrir alguna de esas puertas ¿cuál es la certeza que tenemos de que nuestros potenciales interlocutores públicos tienen la disposición, la capacidad y el compromiso para efectivamente escucharnos, respetar y reconocer nuestra diversidad y en su caso, tener en cuenta nuestra opinión?
3. ¿Cómo aprovechar espacios y a veces recursos disponibles a nivel de gobiernos locales, de instituciones federales y de organismos internacionales para avanzar en nuestras agendas, preservando nuestra independencia?
4. ¿Qué estrategia tendríamos que adoptar para lograr que las organizaciones civiles sean consideradas como entidades de interés público tal como se reconoce a los partidos políticos?

5. ¿Qué estaríamos dispuestas a aceptar en términos de transparencia, rendición de cuentas, acotamiento de actividades, sanciones, a cambio de acceder a ese estatus y a recursos públicos?
6. ¿Qué lecciones hemos aprendido y podemos compartir de nuestras previas experiencias de interlocución con los poderes públicos?
7. ¿Cómo podemos avanzar hacia articulaciones que nos permitan ser más efectivas en la promoción de temas compartidos, de políticas gubernamentales que favorezcan el desarrollo del sector, o de apoyo a promociones y demandas en todo el país y no solamente las de tipo federal? Es decir ¿qué tenemos que hacer para constituirnos en un actor social reconocido?
8. ¿Cómo podemos superar las competencias de liderazgos, por recursos y por acceso a fuentes de financiamiento que merman nuestra efectividad como sector? ¿Cómo podemos cambiar las relaciones de competencia por relaciones de colaboración, confianza y diálogo?
9. ¿Sería útil construir un código de ética y un código de conducta que disminuyan los riesgos de descalificación del sector derivados de comportamientos de algunas organizaciones o miembros de éstas?
10. ¿Valdría la pena avanzar en la construcción y desarrollo de algún tipo de institucionalidad del sector que nos ayude a atender ciertos requerimientos compartidos como es la formación profesional, el desarrollo de liderazgos, la sistematización de experiencias y su difusión, la canalización de voluntarios/as y servicio social, el desarrollo de un sistema de información útil a las tareas que realizamos, etc.?
11. ¿Cómo relacionarnos más y de manera efectiva y eficiente con la ciudadanía? En este momento de vacíos en el diálogo en políticas públicas, incluso de persecución y represión ¿qué articulación con los y las ciudadanos /as y con los movimientos sociales tendrían utilidad y posibilidad de éxito para mover la agenda nacional y las locales hacia la construcción del diálogo y de la casa común?

No podemos ni debemos seguir esperando a que las puertas cerradas de los gobiernos, de los congresos, de los poderes judiciales o de los partidos políticos se abran al tan necesario y urgente diálogo democrático nacional.

Debemos obligarlos, debemos diseñar estrategias diferentes mediante la construcción de actores colectivos públicos más fuertes con la participación de ciudadanos, organizaciones civiles y movimientos y organizaciones sociales de todo el país.

Debemos ser estratégicos en el ejercicio del voto en las próximas elecciones, exigiendo transparencia en los candidatos y candidatas que van a competir y exigiendo cuentas a los partidos políticos del uso que hacen de los recursos que todos y todas aportamos para su funcionamiento. Debemos exigir el sometimiento de los partidos políticos a las leyes de acceso y transparencia de la información.

Debemos pugnar por la expedición de una Ley Federal de Participación Ciudadana que incluya la revocación del mandato, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el funcionamiento efectivo de espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas

Tenemos que construir y promover una agenda contra la corrupción y la impunidad y revertir el mercado de favores en que los partidos y los gobiernos han convertido y pervertido el ejercicio de la política.

Debemos reivindicar nuestro derecho a acceder a los medios de comunicación y a la democratización de estos. Necesitamos medios públicos donde puedan escucharse las voces de la diversidad.

Pero fundamentalmente debemos rescatar y pugnar por nuestro **derecho al estado** superando la visión reduccionista que como dice O'Donnell lo limita a ser “un facilitador de mercados (míticamente concebidos) y garante de un reducido haz de derechos de seguridad individual y de propiedad”.²

Necesitamos un Estado y -continúo citando a O'Donnell- “que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia.”

Estos derechos de ciudadanía no son sólo los políticos, sino también los civiles, los económicos, los sociales y los culturales vistos en forma integrada e interdependiente.

Requerimos de un Estado que los respete, los proteja, los cumpla y los promueva.

² Guillermo O'Donnell. Hacia un Estado de y para la democracia. En Democracia/Estado/Ciudadanía. PNUD, 2008.

Sociedad civil: ¿controlada? o ¿co-responsable?

Elio Villaseñor Gómez
Iniciativa Ciudadana para el Diálogo, A.C.

A la memoria de Antonio Villalba

Agradezco la invitación a mis amigas Clara Jusidman Rapoport y Nancy Pérez para participar en este espacio del foro “*Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos Años de Gobierno*”.

Considero que espacios como éste son un insumo para la reflexión y de encontrar a partir de nuestra experiencia los nuevos caminos de las organizaciones de la sociedad civil en México.

La reflexión que compartiré con ustedes tendrá como idea central cómo la sociedad civil ha ido interviniendo en el espacio público y cuáles han sido sus retos para ir construyendo la nueva arquitectura institucional democrática en nuestro país.

Mi intervención no es solamente una visión del poder ejecutivo federal, sino un contexto más amplio donde se incluyen todos los niveles de poderes y de partidos.

Por ello considero que el principal obstáculo para la participación de la sociedad civil en nuestro país es que el viejo régimen político no se ha ido, pero tampoco se han podido instaurar las nuevas reglas democráticas de relación entre gobierno y sociedad.

La siguiente idea es que frente a un ambiente de polarización política, la sociedad civil ha tenido que actuar entre amenazas de mayor control por parte de la elite política y dejar afuera los contrapesos de la sociedad sobre los asuntos públicos.

Frente a estas dos tesis políticas, donde no se instaura la democracia y hay la tentación de mayor control político, considero que la sociedad civil ha ido en este periodo planteando diferentes estrategias desde la resistencia, el abrir espacios para ser parte de las definiciones y decisiones del rumbo de las políticas públicas, así como un actor que busca colocar los temas de la agenda pública desde una visión humana y democrática.

El contexto de la alternancia

Considero que la alternancia que experimentó nuestro país en el año 2000 generó dentro de las OSC una situación de sentimientos encontrados.

Por un lado, logramos junto con los partidos políticos de oposición que cayera el PRI-gobierno, que para todos representaba el partido de Estado, que había logrado mantenerse durante más de siete décadas, bajo la estrategia de tener el control y el patrimonio del espacio público.

Pero por otro lado, para muchos la llegada de un partido al poder que no era el que hubiéramos querido, nos encontramos con una actitud de desconfianza y de crítica a cualquier proceso de cambio de reglas de relación entre el gobierno y la sociedad.

Aunque en esta etapa de la alternancia se logró una de las conquistas que venía gestando un sector de las OSC, donde los que estamos aquí reunidos, habíamos venido luchando por el reconocimiento de nuestro papel en las políticas públicas, y este reconocimiento se logró en la aprobación de la LFFAROSC, promulgada el 9 de febrero del 2004.

Este instrumento, con todas las limitaciones, abre un parte aguas en las relaciones entre el gobierno y la sociedad donde nuestro papel se le reconoce como un actor de interés público y con el derecho de incidir en el rumbo de las políticas públicas.

A pesar de todo esto, en el proceso de este periodo se fueron abriendo espacios al interior de los gobiernos, así como de formalizar los apoyos para fondos públicos a las actividades de la sociedad civil.

Con todo lo anterior, el *quid* del asunto político va a ser que la alternancia política no correspondió con un cambio de una nueva arquitectura para instaurar la democracia en nuestro país.

En este contexto hubo una actitud doble. Por un lado, las OSC tuvieron que coexistir con los usos y costumbres del viejo régimen que, desgraciadamente, era lo predominante. Por otro lado, se abrían nuevas oportunidades para ir creando políticas de corresponsabilidad y de transparencia y rendición de cuentas.

En este periodo como OSC pudimos proliferar en muchas regiones del país donde se consolidaron de manera novedosas modelos de intervención de la sociedad civil en muchos temas. Se pudieron generar fondos públicos con fondos privados, tanto nacionales como internacionales para apoyar políticas públicas desde lo micro hasta lo macro.

Las organizaciones fuimos audaces para colocar temas en la agenda pública tanto local, regional o nacional, sobre temas estratégicos para nuestro país. Por eso mi conclusión es que a pesar de las adversidades pudimos, como OSC posicionarnos como un actor público que no solamente tenía una actitud de criticar o de vigilar, sino que fuimos generadores para desatar proceso en la agenda pública desde una óptica de la participación ciudadana.

Un ambiente polarizado

En este ambiente de la participación ciudadana por ir disputando espacios públicos, así como innovando nuevos modelos de desarrollo con rostro de participación ciudadana, nos encontramos en el 2006 dentro de un ambiente de una elección de las más competitivas en nuestro país y donde se plantearon dos proyectos políticos diferentes.

Como todos sabemos, el desenlace de esta elección generó un ambiente de polarización y de no reconocimiento de una de las partes del resultado electoral. En este contexto, se va a profundizar en los gobiernos de todos los colores un ambiente de partidización del poder público. Por otro lado, se desarrolla toda una estrategia por parte de los actores políticos de desatar una guerra donde entramos a una descalificación y una actitud de no dialogar con los contrincantes para llegar a ningún acuerdo.

Además, se desata dentro de las OSC algunas tendencias donde algunos se colocan de manera abierta en reconocer al “gobierno legítimo” y otros grupos consideran que esta situación puede ser una gran oportunidad para que las OSC avancen como actores para incidir en la agenda pública y otras tendencias van a jugar simplemente un papel de reforzar su papel como simples instrumentos de las políticas de los gobiernos, y algunas ante la falta de recursos, que cada día son más limitados, o por la salida de muchas agencias de la cooperación internacional tuvieron que cerrar sus instituciones.

En este contexto de polarización, la mayoría de los gobiernos de todos los colores van a favorecer más sus políticas con aliados de OSC para implementar sus políticas públicas.

Además, por el lado de los actores políticos va a correr un fantasma, donde verán en peligro en el acceso al poder en próximas elecciones. Para ello el diagnóstico común de los actores políticos fue que una de las causas que podría llevar a la ingobernabilidad de nuestro país era que se le había dado demasiada autonomía a órganos ciudadanizados como el IFE y donde ellos tendrían que volver a tener el control para, según ellos, que el gobierno fuera fuerte a costa de debilitar a los órganos ciudadanos autónomos.

Quisiera plantear como tesis central del diagnóstico de la realidad política por parte de los actores políticos fue recuperar el control desde la elite en el poder, ya sea el gobierno federal, ya sean los gobiernos locales y los congresos. El sentimiento es de recuperar el control por parte de ellos y dejar fuera esta visión de contrapeso de la ciudadanía hacia los poderes públicos.

En efecto, la mirada desde los actores políticos hacia la sociedad civil ha sido de desconfianza y de amenaza. Por lo que en este periodo se ha ido

profundizando la percepción de que el papel de la sociedad civil es de ventanilla o de oficialía de partes. Además, hay una especie de revanchismo político donde se nos pide lealtad para servir a un proyecto o no somos aceptados.

En este contexto, las organizaciones hemos venido jugando trabajando en un ambiente polarizado y de falta de recursos. Sin embargo, hemos desatado procesos que van desde una actitud de resistencia, hasta una cuestión donde queremos generar espacios para los que toman decisiones políticas en nuestro país, incluyan no sólo los intereses de los grupos políticos o privados, sino que haya una visión de altura política para colocar los temas e intereses de la sociedad.

Algunos frentes de participación

Quisiera plantear que en este momento el trabajo de las OSC no ha sido nada fácil, sino que al contrario, hemos tenido que hacer más esfuerzos y de poder con nuestra perseverancia para que las puertas se abran al diálogo entre el gobierno y la sociedad.

A pesar de las tentaciones autoritarias de reducir espacios ciudadanos y de tener un mayor control político, las OSC hemos abierto espacios de interlocución con actores políticos gubernamentales, tanto federales como estatales, así como con instancias legislativas. A continuación les presento algunas de estas experiencias:

1. La Ley de Fomento.
2. El proceso de la Reforma del Estado.
3. Una forma innovadora: el programa *Construye T.*
4. Los migrantes como actor emergente.

El Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento

Sin duda, la aprobación de LFFAROSC ha contribuido al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México, así como su papel en la sociedad como puentes entre sociedad y gobierno y para atender algunos de los rezagos más importantes de nuestro país.

Dicha ley hay propiciado el desarrollo de capacidades crecientes de generación y consecución de recursos para el trabajo cotidiano de las organizaciones.

El mayor avance que experimentamos las OSC, es que en la ley de Fomento se reconoce jurídicamente “el quehacer que sin ánimo de lucro y sin particularizar beneficiarios realizan las organizaciones”, a las cuales se reconoce como de orden público e interés social. El marco legal aprobado “otorga seguridad jurídica a las organizaciones, porque las reconoce como sujetos de derechos y obligaciones; por ello, las relaciones con la autoridad se fundamentarán en dichos derechos y obligaciones, a diferencia del trato discrecional que venía presidiendo dichas relaciones”.³

Un balance de las organizaciones de la sociedad civil sobre la ley se llevó a cabo en el foro regional en torno a la LFFAROSC, realizada en Morelia, Michoacán, los días 21 y 22 de agosto de 2008, donde se hicieron una serie de críticas a dicha ley, así como los desafíos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en el momento actual.

En las conclusiones de dicho foro destaca que uno de los principales problemas es que se trata a las OSC como organizaciones mercantiles, por lo que se propone, entre otras cosas, que se cree un régimen específico para empresas que destinen el 100% de sus remanentes a proyectos de las organizaciones sin fines de lucro.

Para evitar trámites excesivos a nivel nacional o estatal, incluso, la obligación de algunas OSC se inscriban en las dependencias, se propone el reconocimiento de la clave única (CLUNI) para las organizaciones que la tengan en su trato con todas las dependencias y entidades, pero atendiendo una homo clave que permita saber el régimen fiscal al que están sujetas.

Además de que no hay coordinación entre dependencias y entidades en materia de fomento, hay un desconocimiento en los diferentes niveles de gobierno sobre lo que son y hacen las OSC, ya que esto es un factor que impide el acceso a apoyos. Por lo que se propone simplificar los procesos, que se publiquen todas las convocatorias a nivel nacional para que sean del conocimiento de todas las organizaciones.

Finalmente, una propuesta del Foro es simplificar procesos, es importante modificar las reglas de operación para la validación de proyectos y la convocatoria de maneras que estén establecidos los montos por actividad de fomento y por grupos prioritarios.

³ Artículo 29, fracción II de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

El proceso de la reforma del Estado

Quisiera contarles muy brevemente nuestra experiencia donde participamos varios grupos en proceso de discusión que derivó de la iniciativa de la Ley de la Reforma del Estado que se llevó a cabo en el periodo de abril del 2007 a abril de 2008.

Cuando la Ley fue aprobada, había ya un largo camino recorrido tanto por los distintos actores políticos como por la academia y las OSC. El proceso de reforma del Estado no partía de cero ni requería de la organización de interminables foros de discusión. Se requería, en realidad, un cuidadoso trabajo de recopilación y sistematización de propuestas que, a su vez, ofreciera a las instancias legislativas los insumos necesarios para concretar las reformas.

En conformidad con su mandato, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) convocó y organizó los Foros de Consulta Pública para la Reforma del Estado. Las organizaciones ciudadanas y destacados miembros de la comunidad académica presentaron un total de 1,157 ponencias en las que se pudieron identificar 5,656 propuestas concretas sobre los distintos ámbitos de la reforma.

Dos áreas de la ley de la reforma del Estado tuvieron una gran respuesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil: el ámbito electoral, donde las principales propuestas fueron hechas por el Consejo Conciudadano. El otro tema de gran relevancia fue el de garantías sociales, donde las organizaciones tuvieron un gran apoyo por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En el eje de régimen de Estado y de gobierno las organizaciones de la sociedad y académicos enviaron 184 ponencias y 567 propuestas, lo cual demostró un enorme interés de la sociedad civil en la problemática de la reforma del Estado. Asimismo, una revisión somera de las propuestas presentadas en los Foros, así como de los posicionamientos de la propia sociedad civil, recogidos en los diversos números del Observatorio Ciudadano para la Reforma del Estado, nos permite afirmar que, al menos las organizaciones que han seguido el tema y se han involucrado en él, cuentan con un grado de conocimiento y de capacidad de propuesta imposible de ser ignorado.

Para un nutrido grupo de organizaciones ciudadanas, la reforma del Estado fue vista como la oportunidad de celebrar un nuevo contrato social, una suerte de refundación de la República mediante el cual se discuten y se abordan todos los temas, desde la arquitectura institucional del Estado hasta la orientación de las políticas públicas. En esa misma línea de razonamiento se inscriben los planteamientos relativos a la convocatoria de un nuevo Congreso constituyente. Esta posición contrasta, en mayor o menor grado, con la de los

partidos políticos con representación en el Congreso y, en general, con el punto de vista mayoritario de la clase política en su conjunto. Más atentos a nuestra tradición de reformas incrementales, su apuesta va más en el sentido de cambios que, sin dejar de ser de fondo, son más puntuales, al tiempo que se inscriben en una dinámica guiada por la lógica del gradualismo.

Hay que destacar que las propuestas de la sociedad civil colocan a los derechos humanos en el centro mismo de la reflexión; los entienden como un tema que debe atravesar integralmente el proceso de reforma.

Finalmente, el interés de las OSC en la promoción de la participación ciudadana fue mucho mayor que el exhibido por la clase política. Destaca sobre todo la propuesta de dotar a las diferentes modalidades de consulta a la ciudadanía de mecanismos de carácter vinculatorio, así como la ampliación de los espacios de participación, tanto en temas de índole legislativa como en el diseño mismo de las políticas públicas.

Desde un punto de vista ciudadano, la principal deficiencia de la Ley para la Reforma del Estado se relaciona con la poca importancia concedida a la participación ciudadana. En efecto, la Ley plantea de manera muy vaga la eventual participación de la sociedad civil en un proceso de consulta pública. Pero no define ni las condiciones ni el alcance real de dicha participación. De hecho, parece ser un mero ejemplo de concesión a la ciudadanía, más orientado a cumplir un requisito de corrección política que a propiciar una participación activa y corresponsable de la misma. En todo caso, como lo han demostrado los hechos, no parece suficiente la mera posibilidad de presentar una ponencia ante la Subcomisión de Consulta Pública sin el establecimiento de mecanismos de interlocución y de cabildeo con los legisladores.

El balance que podemos sacar de estas experiencias ha sido el siguiente:

Primero, se pudo hacer grandes aportes desde la sociedad civil en los cinco ejes temáticos, principalmente en el eje electoral, en garantías sociales y sobre algunos puntos en torno al cambio de régimen de gobierno.

El segundo punto fue que se logró que el Consejo Ciudadano para la Reforma del Estado tuviera un reconocimiento para participar con voz en la Asamblea General de la CENCA, y que pudiéramos participar en las comisiones en los cinco ejes temáticos.

Tercero, la relación entre los legisladores y la sociedad civil en el diálogo de la Reforma del Estado estuvo marcada por altibajos, ya que en algunas ocasiones podíamos tener acceso a la información y participar en las sesiones de trabajo y en otros momentos se nos limitaba nuestra participación.

Cuarto, el diálogo político entre las OSC y los legisladores, ya que había una hipersensibilidad por parte de ellos de que cualquier observador, por parte de la sociedad civil no era bien visto por algunos.

A pesar de todo lo anterior, las OSC, que participamos al interior del Consejo del Observatorio pudimos generar verdaderamente puentes entre los mismos grupos parlamentarios para que avanzaran los acuerdos desde los aportes de las OSC.

El programa *Construye T*

Una forma innovadora de implementación de políticas públicas en este año lo constituye el programa *Construye T*, en el que participan 27 OSC en todo el país, el cual sirve de puente entre las autoridades escolares, la comunidad estudiantil y los padres de familia. Resulta innovador por la participación de organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Construye T es un modelo de intervención que promueve la participación activa de la comunidad educativa, integrando a alumnos, docentes, directivos, padres de familia, OSC y autoridades gubernamentales, involucrados de diversas formas en la planeación, implementación y seguimiento del programa en cada plantel.

Construye T busca el desarrollo integral de las y los jóvenes que cursan la Educación Media Superior para favorecer la creación de un clima de inclusión, equidad y participación democrática, y hacer frente a la problemática de la deserción escolar, las situaciones de riesgo que enfrenta la juventud, apoyando la creación de su proyecto de vida. De esta manera se motiva a las y los jóvenes a ser los constructores de su propia vida, brindándoles elementos para que puedan asumir con responsabilidad sus decisiones.

Aunque es un programa que apenas se puso en operación, ya logró el objetivo de congrega a diversas organizaciones, en un contexto donde es muy difícil lograr la articulación.

Los migrantes como actor emergente

Quisiera colocar dentro de nuestro seminario uno de los actores emergentes de las OSC, que ha tenido un impacto tanto a nivel local como internacional: los migrantes.

Este actor construido a partir de muchas tragedias humanas, como la desintegración familiar, la violencia, una situación permanente de incertidumbre por la represión que viven tanto aquí como en los Estados Unidos por su situación de indocumentados, lo hacen ser un actor que pone en entredicho el

sistema económico y político nacional e internacional, donde las mercancías tienen el derecho de circular de un lado para el otro y a las personas se nos trata como delincuentes y sin derecho de poder transitar. Incluso en México damos ese mismo trato a nuestros hermanos de Centroamérica.

Por eso considero que el migrante nos coloca un nuevo imaginario de ser ciudadano, donde no se define donde uno nace, sino también donde habitamos para tener los mismos derechos y obligaciones.

Además, los migrantes son los grandes contribuyentes para mantener las economías familiares locales para poder sobrevivir y también son los grandes aportantes de las economías donde ellos residen, ya que muchas veces son los que hacen el trabajo que no hacen los ciudadanos de esos países.

Como hemos visto en los últimos días, el tema de las remesas se ha colocado como una de las tres primeras divisas para la economía de nuestro país.

Finalmente, quisiera resaltar que los migrantes han ido construyendo un nuevo tejido desde lo local, articulando a través de los clubes de su lugar de origen con los clubes de sus lugares en que residen, para diseñar e implementar nuevas políticas públicas y también este actor se ha ido convirtiendo en una fuerza política para incidir en cambios legislativos tanto acá como en Estados Unidos, para que se reconozcan sus derechos humanos de manera integral.

Ante esto, quisiera plantear que el gran dilema que tenemos las OSC que radicamos en México, es incorporar en nuestras agendas una visión que rompa con una ciudadanía muy doméstica, hacia una visión de ciudadanía binacional, a través de los clubes de migrantes, para ir construyendo un actor de organización de sociedad civil fuerte y con capacidad de cambiar las políticas públicas en México.

Aprendizajes

La realidad de la relación con el gobierno, el legislativo y los partidos políticos, no es una relación de blanco y negro, en algunas ocasiones se cierran espacios, pero en otros momentos, con otros interlocutores, se abren espacios de diálogo y de poder incidir con nuestras propuestas de políticas públicas.

Las OSC, por la vía de los hechos, hemos ido adquiriendo nuevas habilidades y conocimientos para influir con los que toman decisiones sobre los asuntos públicos.

Otra de las cosas que hemos aprendido las OSC es que hemos tenido la apertura de poder hacer puentes entre diferentes actores políticos de distintos colores para presentar nuestras propuestas.

Hemos podido generar nuevos tipos de redes con calidad profesional, donde participan actores como la academia y los comunicadores para hacer algunas iniciativas comunes sobre asuntos de la agenda pública.

Finalmente, las OSC hemos ido teniendo cada día más una vocación para ser parte de la agenda pública.

Los retos

1. Considero que el principal reto de la sociedad civil es que los actores políticos y gubernamentales reconozcan nuestro papel como un actor que aporta con inteligencia y experiencia sobre los asuntos de interés público.
2. Tenemos que construir espacios de cooperación entre actores políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil para construir agendas comunes.
3. El gran reto es cambiar nuestra visión de una ciudadanía doméstica a una ciudadanía binacional, donde podamos coordinar agendas y tareas comunes, tanto con los del norte como con los del sur.
4. Finalmente, el reto será construir una democracia donde la estrategia de control sea vencida para construir una cultura de compartir, de acuerdo a cada quien, con su responsabilidad, entre gobierno y ciudadanos.

Estos desafíos tienen que ser permeados con nuevas reglas con un nuevo diseño institucional y principalmente donde el valor político sea la transparencia y la rendición de cuentas de todos y de todas.

Mesa 2

Marco jurídico normativo

Ana María Salazar Sánchez
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.

María del Carmen Robledo Álvarez
Consultora Jurídica.

Claudia Luengas Escudero
Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C.

Organizaciones Civiles participantes en el Desarrollo Social

Ana María Salazar Sánchez
Centro de Estudios Sociales y Culturales
Antonio de Montesinos, A. C.

Las organizaciones civiles que actúan en el campo del desarrollo social, en particular las constituidas bajo la figura jurídica asociativa de asociación civil, de manera constante, reciben un tratamiento legal poco favorable tanto por disposiciones jurídicas que han prevalecido como por reformas legales o nuevos ordenamientos que reflejan la subsistencia de prejuicios y prevenciones respecto de las citadas organizaciones.

Se evidencia lo anterior a través de un tratamiento diferenciado y preferente a las instituciones de asistencia privada y a algunas otras actividades no pertenecientes a la asistencia social. Por ejemplo, los beneficios fiscales se condicionan, o se condicionan mayormente, a las asociaciones civiles que realizan actividades de desarrollo social. Estas actividades de desarrollo se incluyen entre las actividades de asistencia confundiendo ambas. Las actividades de asistencia, de importancia fundamental, se ubican como una parte del campo del desarrollo integral, pero este desarrollo se confunde y se hace aparecer como parte de la asistencia social.

Estos señalamientos se hacen necesarios a pesar de haber logrado la aprobación y “vigencia” de la LFFAROSC. Haremos un breve análisis de la problemática de las OSC que llevó a la propuesta ciudadana de una ley como la señalada, para compararla con la situación actual, así como el análisis de algunos aspectos de la Ley Federal de Fomento y algunas propuestas relativas al marco legal de las organizaciones, en particular las actuantes en el campo del desarrollo integral.

Problemática de las OSC que fundamentó la propuesta de Ley de Fomento

Contexto a finales de 1989

- Tratamiento y clasificación fiscal de las asociaciones civiles de desarrollo como sociedades mercantiles.
- Falta de reconocimiento a su aporte al desarrollo integral y tratamiento discrecional.

- Probabilidad de que el Ejecutivo presentara una propuesta de Ley estableciendo una figura asociativa única y obligatoria limitativa de la autonomía interna de las organizaciones.

En esa situación las organizaciones de la sociedad civil reaccionaron integrando redes y otros espacios de articulación que les permitieron analizar, proponer y actuar en orden a obtener un marco jurídico de reconocimiento a su labor en beneficio de la comunidad nacional.

No repetiremos la historia, quizá ya muy conocida, del proceso de redacción y aprobación de la LFFAROSC. Baste señalar que finalmente se aprobó por los legisladores el 15 de diciembre de 2003, se promulgó el 30 de enero de 2004 y se publicó el 9 de febrero de dicho año en el Diario Oficial de la Federación, por lo cual entró en vigor al día siguiente.

Características de la Ley Federal de Fomento

Ante la problemática expuesta, las organizaciones decidimos formular una propuesta de Ley adelantándonos a la posible iniciativa del Ejecutivo y para solucionar la situación mencionada.

Preservación del derecho de asociación. La figura asociativa mas aplicada para constituir instituciones comprometidas con el desarrollo social, sabemos que es la del contrato de asociación civil. Es una figura que permite flexibilidad para elaborar las formas de operación y administración que mejor se adapten para obtener el mejor cumplimiento del objeto social que, en beneficio de su compromiso social, se propongan los asociados realizando alguna actividad dentro del amplio abanico de posibilidades para, sin ánimo de lucro, participar en el desarrollo social.

Esta necesidad de preservar el derecho de asociación garantizado por el artículo 9 constitucional, llevó a la decisión de proponer una Ley de Fomento dirigida al apoyo e impulso de las actividades realizadas y no a la regulación de las figuras asociativas, su integración y forma operativa.

De esta manera se salió al paso para evitar una Ley que derogara las diferentes figuras asociativas o modificara, por ejemplo el contrato de asociación civil, y estableciera una figura asociativa única para las organizaciones de desarrollo social que resultaría en limitaciones a la autonomía interna de las organizaciones y del derecho de asociación constitucionalmente reconocido. Por lo tanto, el objeto de la Ley aprobada es el fomento de las actividades de las organizaciones y no las figuras asociativas legales que se reconocen y respetan jurídicamente.

Derechos. Siendo la Ley Federal de Fomento de orden público e interés social, las actividades de las organizaciones participan del mismo carácter y en dicha ley se establecen derechos a las organizaciones posibilitando una nueva relación con las autoridades. Particularmente se refieren tales derechos a la participación en espacios públicos de decisión, respeto a su autonomía y, acceso a incentivos fiscales y recursos públicos, impulsando así la democracia participativa.

Seguridad jurídica. Con el nuevo ordenamiento se otorgaba seguridad jurídica a las organizaciones, puesto que el ejercicio de los derechos desplazaría al otorgamiento de favores que ocurre en el trato discrecional.

Problemática actual de las OSC ¿La Ley Federal de Fomento se está aplicando de manera adecuada e integral?

Consideramos que la Ley de Fomento no se está cumplimentando en sus términos. A la fecha no puede considerarse que exista una política consolidada de fomento al quehacer de las organizaciones del campo de desarrollo como de manera natural debiera desprenderse de las disposiciones legales del citado ordenamiento. Los obstáculos al cumplimiento de la Ley quizá no se encuentran tanto en los defectos y limitaciones de la misma, sino en la falta de voluntad política para ponerla en práctica.

La imprescindibilidad de las organizaciones para complementar las tareas de aporte a la solución de problemas sociales y de la necesidad de fomentar dichas tareas, se encuentra sólidamente instalado en el discurso, lo cual no ocurre en la práctica.

Esto no significa inexistencia de funcionarios sensibles y conscientes que sí están comprometidos en el cumplimiento de la Ley de Fomento. Tenemos algunos, poco no muchos, pero muy importantes aliados entre funcionarios de alto nivel y entre los legisladores. Sin embargo, en general subsiste el prejuicio y la prevención en contra de las organizaciones dedicadas al desarrollo social, en particular las constituidas como asociaciones civiles. Existe un cierto “arrepentimiento” de haber contribuido o permitido la existencia de la repetida Ley. Esto se aplica, como decíamos, tanto al ámbito de la administración pública como al legislativo.

Además continúa una orientación más favorable al asistencialismo, que no a la asistencia, relegando el trabajo de desarrollo integral. Continúa así la confusión de presentar la parte como el todo, el desarrollo como parte de la asistencia y no lo contrario como sería lo acertado. Lo anterior ha dado por resultado la existencia de un contexto similar al que condujo a las OSC hacia el proceso que culminó en la Ley de Fomento.

Si desde la administración pública se está incumpliendo de una o de otra manera la Ley de Fomento, desde el ámbito legislativo parece existir una

orientación en contra de las organizaciones de desarrollo. Como ejemplo señalamos lo siguiente:

Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Sigue exigiendo a las asociaciones civiles dedicadas al desarrollo, y que las clasifica como de asistencia, la condición de donatarias autorizadas para ser consideradas no lucrativas y no contribuyentes de ese impuesto. Así mismo, para el otorgamiento del permiso de donatarias no admite la inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) como acreditación de su objeto social. Al mismo tiempo el artículo 95 de la LISR sigue sin incluir el total de actividades a fomentar que señala el artículo 5 de la Ley de Fomento, por lo cual gran número de organizaciones que las realizan no son consideradas personas morales con fines no lucrativos para los efectos legales correspondientes en materia fiscal.

Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU). Esta nueva Ley clasifica a las organizaciones de desarrollo como sociedades mercantiles causantes de ese impuesto, a pesar de no tener fines lucrativos, si realizan las actividades a que se refiere el artículo primero del ordenamiento. Ello aún cuando los recursos que obtenga se destinen íntegramente al cumplimiento de su objeto social y que este, en los términos de la Ley de Fomento y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sea de orden público e interés social.

Al mismo tiempo el artículo 4 de la LIETU establece excepciones al pago de ese impuesto cuando se trate de ingresos no afectos al pago del impuesto sobre la renta que reciban las asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos y culturales.

Esta enumeración de fines limita la enumeración que establece el artículo 95 de la LISR, sobre actividades de las personas morales con fines no lucrativos, lo cual perjudica a las organizaciones de desarrollo a las que excluye del beneficio.

Tal perjuicio será mayor a futuro, puesto que las perspectivas van en el sentido de abrogar la LISR para que subsista únicamente el impuesto empresarial a tasa única, con lo cual quedarán fuera del beneficio las demás actividades que aunque sea de modo incompleto, actualmente están consideradas en la LISR en las fracciones correspondientes del artículo 95 de la misma. El citado artículo 4 de la LIETU, en su fracción III, señala también que no se pagará ese impuesto por los ingresos obtenidos por personas morales con fines no lucrativos que sean donatarias autorizadas, con lo cual deja fuera del beneficio a todas las organizaciones no donatarias que realizan las actividades del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento y que tienen el carácter de actividades de orden público e interés social, a pesar de estar inscritas en el RFOSC.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta Ley fue aprobada por el Senado como Cámara de origen y la minuta correspondiente está radicada en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados para continuar el proceso legislativo hacia su aprobación. Se trata de una Ley necesaria en esa materia, sin embargo se incluye a las organizaciones de la sociedad civil como meros objetos de obligaciones y control con un sentido muy lejano al fomento de sus actividades como actoras en el campo del desarrollo a nivel internacional. Se obliga a las OSC a un nuevo registro, haciendo a un lado el ya existente RFOSC e ignorando incluso toda la Ley Federal de Fomento vigente.

Limitantes en la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En el texto vigente de la Ley Federal de Fomento encontramos limitantes, las cuales han propiciado su incumplimiento mediante interpretaciones restrictivas o a través de omisiones en su actuación por parte de las autoridades.

En ese sentido encontramos, por ejemplo que el artículo 13 señala que las autoridades “podrán” fomentar las actividades de las OSC, con lo cual se establece un margen de discrecionalidad. Otro ejemplo se refiere a las facultades que el artículo 26 señala al Consejo Técnico Consultivo que convenientemente se acomoda para limitar el papel del Consejo, que en realidad no es solamente consultivo sino que es *técnico consultivo* y además sus actividades se encuentran claramente ampliadas en el artículo 29 de la misma Ley de Fomento.

Al mismo tiempo los derechos más importantes reconocidos a las organizaciones de desarrollo no aparecen como elementos jurídicos claramente obligatorios para la autoridad fomentadora, como sí los tienen las instituciones de asistencia privada y algunas otras, como la de investigación, en sus leyes especiales.

Para estas instituciones los beneficios de carácter fiscal y de participación en espacios formales de decisión se consignan en sus ordenamientos especiales de manera que obligan claramente a las autoridades en la materia y que, sin mayor dificultad, se incorporaron a la legislación fiscal correspondiente, con lo cual esas instituciones tiene efectivo acceso a beneficios fiscales y recursos.

Respecto a lo anterior, los derechos de la OSC de desarrollo (art.6) se reconocen o establecen en los términos de las leyes relacionadas con la materia, lo cual exige una armonización de estas leyes con las disposiciones de la Ley de Fomento, misma que no se ha efectuado y no sólo eso sino que además se ha estorbado.

Lo señalado evidencia que en el incumplimiento de la ley no concurren solamente las inconsistencias del texto legal sino factores de carácter político u oportunista.

Otro factor negativo es el Reglamento de la Ley de Fomento porque es omiso en establecer mayormente los elementos necesarios para la operación adecuada y cumplimiento concreto del ordenamiento que reglamenta.

Propuestas en búsqueda de solución.

¿Qué se está haciendo?

Minuta del Senado. Con el propósito de mejorar el texto de la Ley en los puntos más importantes cuya inconsistencia se ha señalado, el Grupo Promotor de la Ley, con el apoyo fundamental de un Senador muy comprometido con la causa, logró que el Senado de la República aprobara unas reformas a la Ley de Fomento que aunque mínimas, reivindican puntos esenciales con relación a las obligaciones de las autoridades en materia de fomento, así como para el cumplimiento de los derechos de las organizaciones. La minuta correspondiente está radicada en la Cámara de Diputados, en la Comisión de Participación Ciudadana, para su posterior aprobación por el Pleno. Esta aprobación está siendo estorbada por intereses políticos contrarios a la misma.

Simultáneamente, en contra de nuestras organizaciones, están presentadas otras propuestas de reforma a la misma Ley de Fomento. Se ha hecho pretextando que si se reforma, resulta conveniente extenderla a otros puntos para una mejora más amplia.

Esto en realidad constituyen maniobras de carácter político para impedir o congelar indefinidamente el avance logrado en la minuta que está aprobada, puesto que si la Cámara revisora introduce nuevos elementos no contenidos en dicha minuta toda la propuesta, con los nuevos elementos deberá regresar al Senado, lo cual en las actuales circunstancias significaría el aplazamiento indefinido de la reforma ya lograda, es decir, prácticamente equivaldría a dejarla sin efecto. Entre las nuevas propuestas encontramos un sentido no de fomento sino de control y sobrerregulación para las organizaciones. Una de ellas es absolutamente inconstitucional, violatoria del derecho de asociación.

Consejo Técnico Consultivo. Este Consejo es el órgano mayoritariamente ciudadano y representativo de las organizaciones inscritas en el RFOSC, el cual debe recibir nuestro apoyo. Este apoyo debe colocarse con un sentido de fortalecimiento y al mismo tiempo de respeto a su investidura, lo cual hace más necesaria la aprobación de la minuta del Senado.

Impulsar homologación legislativa. Debe continuarse el impulso hacia lograr que en las leyes relacionadas con la Ley de Fomento se efectúen las reformas necesarias para el cumplimiento del derecho al fomento de las organizaciones de desarrollo. Particularmente nos referimos a la materia fiscal, así como en ordenamientos como, Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Ley de Planeación y otras. En este aspecto tiene importantes avances la Comisión de Normatividad del Consejo Técnico Consultivo.

Marcos estatales en la materia. Debe darse seguimiento a este renglón, ya que a la fecha sólo un tercio de las entidades federativas cuentan con una Ley de Fomento. Un insumo importante es el análisis comparado realizado por la Unidad para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, Dirección Adjunta de Relación con la Organizaciones Sociales, de participación ciudadana y de transparencia.

Consideración final

En el contexto actual y a pesar de las limitaciones de la Ley de Fomento, resulta indiscutible la necesidad de reforzar el reconocimiento a la misma, así como la exigencia de aprobación de la minuta del Senado que la perfecciona en aspectos esenciales, si queremos que nuestras organizaciones logren incidencia real en lo público más allá del discurso.

Análisis del marco normativo

María del Carmen Robledo Álvarez.
Consultora jurídica.

“El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el fomento al asociativismo representaban un camino necesario para coadyuvar a la construcción de ciudadanía y a la gobernabilidad democrática en México”.

Para poder tratar el tema es necesario hacer mención de lo que se trabajó en la primera etapa cuando se presentó el texto de las *Agendas políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*.

En aquel trabajo, se analizó el contenido de diferentes disposiciones normativas que norman y en algunos casos, afectan el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y su Reglamento;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento;
- Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento;
- Ley General de Cultura Física y Deporte;
- Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas;
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación;
- Ley de Asistencia Social;
- Las Bases que norman el funcionamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

También se presentó un análisis comparativo sobre leyes estatales de Fomento que en el 2006 ya estaban vigentes (Baja California, Distrito Federal, Tlaxcala y Veracruz), centrado en los siguientes aspectos: actividades de fomento que reconocen, instancias que crean y los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que se reconocen en cada texto.

En lo que se refiere a la sobre regulación ya se presentó un análisis de los diferentes registros con los que la OSC tendría necesidad de cumplir para estar inscrita en el Registro Federal de OSC y si quiere recibir recursos en alguna entidad federativa que ya haya legislado sobre la materia o de los recursos que proporcionan ciertas instancias, como sería el caso del CONACYT.

Al finalizar este trabajo, se señalaron 14 propuestas que en sí mismas representan tareas o procesos a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, no todas tienen el mismo impacto en la labor que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil:

- 1) Propuesta:** *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.*

En lo que se refiere a este tema, considero importante mencionar la reforma que se hizo a la LISR en el artículo 95, fracciones XIX y XX, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de 2007.

- 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 (SAT) 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 el artículo 97 de esta Ley, salvo lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo, para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos en los términos de la misma Ley.
- 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 SAT, se obtenga opinión previa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dichas asociaciones y sociedades, deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo 97 de esta Ley, salvo lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo.

Esta reforma se enfoca fundamentalmente a determinar que las sociedades y asociaciones civiles que se dediquen a las actividades señaladas en estas fracciones, si desean ser consideradas como donatarias autorizadas,

deben cumplir con los requisitos señalados en el artículo 97, salvo lo dispuesto en la fracción I. Antes sólo debían cumplir con lo establecido en las fracciones II, III, IV y V para ser consideradas con ese mismo carácter. Esto se traduce en que se les incrementan las obligaciones, que si bien éstas ya se citaban en cierta forma:

Cuadro 1. Incremento de obligaciones en 2007

Obligaciones artículo 97 (septiembre 2007)	Obligaciones que se adicionan en octubre de 2007 al artículo 97
<p>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.</p> <p>No se considera que influya 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>VI. Informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos, que señale el SAT 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.</p> <p>La información a que se refiere esta fracción estará a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los términos del segundo párrafo del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación.</p> <p>VII. Informar a las autoridades fiscales, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, de las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran, de personas que les hayan otorgado donativos deducibles en los términos de esta Ley.</p> <p><i>Fracción adicionada DOF 01-10-2007</i></p>

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 SAT.	
--	--

Aunado a lo anterior, al artículo 97 de la LISR se le adicionan dos párrafos, que se citan a continuación para pronta referencia:

El SAT podrá revocar o no renovar las autorizaciones para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley, a las entidades que incumplan los requisitos o las obligaciones que en su carácter de donatarias autorizadas deban cumplir conforme a las disposiciones fiscales, mediante resolución notificada personalmente. Dicho órgano desconcentrado publicará los datos de tales entidades en el Diario Oficial de la Federación y en su página de Internet.

Para los efectos del párrafo anterior, tratándose de las personas a las que se refieren las fracciones VI y XII del artículo 95 de esta Ley, salvo las instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, a las que se les revoque o no se les renueve la autorización, a partir de que surta sus efectos la notificación de la resolución correspondiente y con motivo de ésta, podrán entregar donativos a donatarias autorizadas sin que les sea aplicable el límite establecido por el artículo 31, fracción I, último párrafo de esta Ley durante el ejercicio en el que se les revoque o no se les renueve la autorización.

Estas disposiciones les resultan aplicables a todas aquellas asociaciones o sociedades civiles que en su momento hayan sido autorizadas como donatarias autorizadas y las obliga a entregar los donativos que hayan recibido a otras donatarias autorizadas, considerando para ello, las reglas que señala el artículo 31 en cuanto a las deducciones autorizadas.

Según la LFFAROSC, esto procedería en aquellos casos en que la OSC entrara en un proceso de disolución y liquidación.

- 2) Propuesta:** 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 ha habido avances, en este sentido.

- 3) Propuesta:** 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 a 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.

En este punto considero importante mencionar primero lo que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. En este documento existen, en mi opinión, muy pocas referencias a las organizaciones de la sociedad civil, en los términos que lo establece la LFFAROSC, específicamente se mencionan en los siguientes apartados:

- En la consulta que conllevó la elaboración del PND.
- Para ser parte del grupo que emprenda y respalde una campaña permanente de revalorización de la cultura de la legalidad de la que el Gobierno de la República habrá de ser el más resuelto impulsor. (estrategia 11.1, objetivo 11 del Eje 1 Estado de Derecho y seguridad).
- Para apoyar a los ciudadanos y a las diferentes comunidades en la definición de su quehacer, cómo y cuándo, a partir de la conformación de asociaciones y redes sociales fundadas en la confianza y la cooperación. El plan considera que a partir de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno se pueden mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de pobreza (estrategia 1.6 del objetivo 1, del inciso 3.1. Superación de la pobreza en el Eje 3 Igualdad de Oportunidades).

- Para ser parte de los sistemas de salud para el tratamiento de las adicciones. (estrategia 6.2., inciso 3.2. Salud del objetivo 6, del Eje 3 Igualdad de oportunidades).
- Para participar en el proceso que permita avanzar hacia un renovado proceso de desarrollo a través del impulso y la promoción de políticas sociales culturalmente pertinentes. (inciso 3.4. Pueblos y comunidades indígenas en Grupos prioritarios Eje 3 Igualdad de oportunidades).
- En el fortalecimiento de los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables. (estrategia 17.1, objetivo 17, inciso 3.6. Grupos vulnerables, Eje 3 Igualdad de oportunidades).
- Para procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección. (estrategia 17.8, objetivo 17, inciso 3.6. Grupos vulnerables, Eje 3 Igualdad de oportunidades).
- En el tema de cultura, arte, recreación y deporte, se considera que las organizaciones de la sociedad civil son uno de los actores importantes a participar en el programa de proyección del libro, de la lectura, del uso intensivo de las bibliotecas públicas y de que el mismo llegue a las zonas rurales. (estrategia 21.1, objetivo 21 del inciso 3.8, en el tema de Cultura y esparcimiento del Eje 3 Igualdad de Oportunidades).

Con estas menciones quiero establecer que si bien la Ley Federal de Fomento reconoce 16 actividades que realizan las OSC y las que se debe fomentar por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el gobierno federal determinó que su intervención en políticas públicas se circunscribe en ámbitos muy generales que podrían ser encuadrados en varias de las actividades de fomento. Sin embargo, hay algunas actividades que no se visualizan en ninguno de los rubros mencionados:

Cuadro 2. Relación de actividades de fomento

Actividades de fomento	Acciones que llevarán a cabo:
Asistencia social.	✓
Apoyo a la alimentación popular.	✓
Cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.	✓
Asistencia jurídica.	x
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.	✓
Promoción de la equidad de género.	x

Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.	✓
Cooperación en el desarrollo comunitario.	✓
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	✓
Promoción del deporte.	x
Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.	✓
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.	1/2
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.	✓
Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	✓
Participación en acciones de protección civil.	x
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.	✓

En este trabajo, no haré una referencia específica sobre los programas sectoriales, pero quiero referirme a determinados programas del gobierno federal sujetos a reglas de operación, que de una u otra manera se vinculan a aquéllos. El propósito de un análisis somero es darnos cuenta que:

- No todos reconocen a la LFFAROSC, aún cuando el programa versa sobre alguna de las actividades de fomento;
- Que aquello que la reconocen o la mencionan expresamente, en algunos casos sobre regulan;
- Que algunos programas que consideran como sujeto de apoyo a OSC, no solicitan la CLUNI.

Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas:

Coordinación Institucional

Los recursos de este Programa podrán ser ejecutados por las Delegaciones, la Unidad Responsable del Programa (URP), el Gobierno del Estado, los municipios y OSC sin fines de lucro, las organizaciones de productoras y productores, las instituciones de ahorro y crédito popular que estén participando en la estrategia de recuperaciones, los técnicos y profesionales reconocidos como mentores por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), instituciones educativas, los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, así como por otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dependiendo de la modalidad de apoyo y del tipo de proyecto a realizar; para ello se suscribirán

los acuerdos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes y se observarán las disposiciones aplicables.

Criterios de elegibilidad y requisitos

Criterios de elegibilidad

- Ser una organización de la sociedad civil sin fines de lucro constituida legalmente al menos por un año a la fecha de la publicación de la convocatoria.
- Poseer experiencia en trabajar con grupos y personas en territorios en condiciones de pobreza.
- Tener capacidad y experiencia para formar grupos.
- Contar con capacidad para involucrar a la población en la búsqueda de soluciones de sus necesidades.
- Presentar un plan de trabajo que busque la formación de capital social para la producción, en cualquiera de las fases.
- Estar al corriente con sus obligaciones fiscales.
- Estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, y en su caso, en los registros y padrones estatales de Organizaciones de la Sociedad Civil, correspondientes.

Programa para el desarrollo local, microrregiones

Tipo de apoyo

Promoción social y vinculación

Entre otras actividades, se podrán apoyar:

- Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del programa;

De conformidad con lo establecido en el Reglamento de la LFPRH, las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas, que reciban recursos públicos federales deberán destinar los

mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines de este Programa.

Las organizaciones de la sociedad civil deberán presentar en copia y en original para su cotejo: acta constitutiva, CLUNI, cédula de identificación fiscal, identificación del representante legal, comprobante de domicilio, formulario de registro ante SHCP, estado de cuenta y contrato de apertura bancario, así como certificación de la CLABE emitida por el banco correspondiente, carta de cumplimiento de obligaciones fiscales en escrito libre, currículum, carta manifestando que no presenta irregularidades con la SEDESOL u otra instancia Federal y, en su caso, la garantía de ley correspondiente.

Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)

Fracción II.- Lineamientos

II.1. Población objetivo.- Serán elegibles para este programa:

Las organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural. Esta representatividad deberá corresponder a, por lo menos, cinco estados.

II.2.1. Requisitos.

Las organizaciones interesadas en participar del programa deberán acudir a la(s) ventanilla(s) de atención autorizada(s) en las presentes reglas para cada componente, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

Tratándose de organizaciones sociales: g) Tener la CLUNI, expedida por el Instituto Nacional de Desarrollo Social;

Programa de Atención a Personas con Discapacidad:

Organizaciones: Todas aquellas organizaciones sociales constituidas legalmente para el cuidado, atención o salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad o que busquen apoyar y facilitar su participación en las decisiones relacionadas con el diseño, aplicación y evaluación de programas para su desarrollo e integración social.

OSC: Personas morales sin fines de lucro bajo la definición de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Personas morales sin fines de lucro.

Convenio de concertación (y/o colaboración) (fundamento legal)

Que con base en lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido en los artículos 4, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Planeación; 1o., 25 fracción VI, 75 fracción II segundo párrafo, 77 y demás relativos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3o., 4o., 21 y 44, y demás relativos de la Ley de Asistencia Social, 22 fracciones I y II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 175, 178 y demás relativos del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; _____ del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal _____; 11 fracciones X, XII y XV y _____ (facultades del Oficial Mayor y Titular de la Unidad participante), en relación con el _____ del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; _____ de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil o Ley Orgánica o Estatutos (de la Institución Académica) o Poder Notarial (Persona Moral), (según sea el caso);

Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia 2008: OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil bajo la definición de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Ejecutor(es)

Se entenderá por instancia ejecutora del presente Programa a los Sistemas Estatales DIF, a los Sistemas Municipales DIF y a las Organizaciones de la Sociedad Civil. El Sistema Nacional del DIF (SNDIF) determinará los mecanismos para su participación durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Coordinación Institucional

El SNDIF establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o dupliquen con otros programas o acciones del gobierno federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 178 y 179 del Reglamento de la LFPRH. El SNDIF podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas y de la normatividad aplicable, así como acciones de coordinación con OSC, con base en los modelos de convenio del numeral 9.

Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS)

Prestador de servicios: Instituciones académicas, consultores, organizaciones no gubernamentales, y centros de investigación que ofrezcan sus servicios para la realización de los estudios técnicos y/o impartición de cursos de capacitación.

Restricciones

No serán considerados como beneficiarios a las administraciones públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, o municipales ni tampoco las organizaciones de la sociedad civil.

7.3.2. Montos máximos y mínimos

Las organizaciones, empresas y sociedades de productores (personas morales), así como las personas físicas interesadas en participar de los beneficios del programa, podrán disponer de los apoyos federales por única vez por pozo, para la misma planta de bombeo, el mismo conjunto pozo-equipo electromecánico de bombeo o rebombeo y para la misma superficie, para tamaños de predios que establezca el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, otorgando prioridad a los productores con una superficie de hasta 50 hectáreas.

- Para la adquisición de maquinaria y equipo ligero, el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) podrá ser de hasta el 50% del total de la inversión y hasta un monto máximo de \$2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M.N.) a las organizaciones conformadas en Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL), el apoyo federal será por única vez hasta completar el “parque óptimo”.

Las organizaciones, empresas y sociedades de productores (personas morales), como las personas físicas interesadas en participar de los beneficios del programa, podrán disponer por única vez y para la misma superficie de los apoyos federales para la rehabilitación, conclusión, complementación, mejoramiento, ampliación, modernización y/o tecnificación de las Unidades de Riego, para tamaños de predios que establezca el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable otorgando prioridad a los productores con una superficie de hasta 50 hectáreas.

Atención Social y Participación Comunitaria

Tiene como objetivo promover la participación social en la planeación, desarrollo y operación de la infraestructura. Este componente busca la creación o la reactivación de organizaciones comunitarias que serán responsables de operar y mantener los servicios y podrá financiar lo siguiente:

- Diagnósticos participativos de la situación y acciones de promoción para la participación activa de la comunidad, particularmente las mujeres.
- Establecimiento o reactivación de formas organizativas comunitarias que se responsabilicen del buen funcionamiento del sistema y el pago de cuotas.
- Capacitación en operación, mantenimiento y gestión administrativa y financiera.
- Programas de educación sanitaria y ambiental a la comunidad.
- Participación de las comunidades en seminarios y talleres señalados anteriormente.

4) Propuesta: 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 deberá ser la LFFAROSC.

Para abordar este punto, considero interesante mencionar que en una revisión hecha al Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República, Felipe Calderón, encontré todos los siguientes tipos de organizaciones sobre las que el gobierno federal informa sus resultados:

Cuadro 3. Tipología de organizaciones

<ul style="list-style-type: none">• Trabajadores• Empleadores• Consultores• Económicas• Campesinos• Sociales• Agroempresariales	<ul style="list-style-type: none">• Rurales• Productores• Comunitarias• Usuarios• Indígenas• Mujeres ciudadanas• Privadas	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo• Legalmente constituidas• Inscritas en el RFOSC• No gubernamentales• Políticas• Públicas• Criminales
---	---	--

Es claro que las organizaciones políticas, las públicas y las criminales no son sujetos de la LFFAROSC. Sin embargo, no me queda claro porque si se cree y se promueve el asociativismo, éste se segmenta tanto.

Uno de los aspectos que influye en esta situación es el autobeneficio que se presenta en aquellas organizaciones que llevan a cabo proyectos a favor de sus propios beneficiarios.

- 5) **Propuesta:** 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. (este aspecto se relaciona con el inciso 3) Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones.
- 6) **Propuesta:** 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. Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones
- 7) **Propuesta:** 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. Programa para el Desarrollo Local, Microrregiones, Programa de Atención a Personas con Discapacidad, Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia.
- 8) **Propuesta:** 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) Propuesta:** 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 la OSC con CLUNI y no creen nuevos registros.
- 10) Propuesta:** 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) Propuesta:** 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) Propuesta:** 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.

En este tema, considero importante referirme a las tres leyes estatales que se publicaron posteriores a la fecha en que la LFFAROSC fue promulgada:

- Morelos
- Tamaulipas y
- Zacatecas

La Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil llevó a cabo un análisis comparado del marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las OSC. Sin embargo, en este espacio quiero sólo referirme a algunos aspectos:

En el caso de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos:

Cuadro 4. Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos

Actividades	Se incorpora una actividad: Todas aquellas encaminadas al desarrollo y protección de los derechos sociales. Se hace mención especial de la actividad de atención a la juventud.
Objeto de la Ley	Se determina como uno de sus objetos: Establecer las directrices administrativas para el fomento de las actividades, con apego al Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según corresponda.
Organizaciones	Se reconoce únicamente a las personas morales constituidas como sociedades o asociaciones civiles, aún y cuando se fomenta la actividad de asistencia social y asistencia pública.
Estímulos y apoyos	Se definen como acciones de reconocimiento no económico mediante las cuales la Secretaría reconoce la labor destacada de las organizaciones participantes. Sin embargo, en el artículo 14, se establece que corresponde a la Comisión otorgar a las organizaciones los apoyos y estímulos correspondientes para el desarrollo de los programas derivados de los planes Estatal y Municipales de Desarrollo. Para ello, el Estado y los Municipios preverán en sus respectivos presupuestos lo relativo a los apoyos y estímulos.
Registro	Registro único ante la Secretaría Estatal que se vincula a las actividades de fomento estatales y municipales, que opera a partir del libro de gobierno.

En lo que se refiere a la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas (LFAOSCET):

Cuadro 5. Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Tamaulipas

Caracterización de las OSC	El artículo 3 señala que podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas con registro en Tamaulipas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiera esta ley dentro del Estado.
Referencia a OSC	Sólo en el título de la Ley y en el artículo primero se hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil, en el resto de los artículos, sólo se menciona organizaciones.
Autobeneficio y beneficio común	Misma definición que en Ley Federal a excepción de la referencia a servidor público que sustituye a la de funcionario público.
Actividades	No se considera la actividad: Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, que es una de las poblaciones objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora la de: Acciones a favor de comunidades rurales y urbanas marginadas.

Derechos de las OSC	LFFAROSC: Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades en relación con las actividades de fomento. LFAOSCET: Participar con voz, en los órganos administrativos de deliberación, definición, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas públicas, objetivos y metas de los programas y acciones de la administración pública estatal y municipal Participar en la promoción, propuesta, supervisión o evaluación administración y gestión de los programas de gobierno.
Secretaría Técnica de la Comisión (atribuciones)	Las atribuciones que se le otorgan a la Secretaría Técnica en el artículo 12 consideran lo relativo a las OSC, pero también la coordinación con dependencias y entidades.
Comisiones de Fomento y Consejos Técnico Consultivos municipales	El artículo 31 faculta para su creación a los gobiernos municipales.

En el caso de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas:

Cuadro 6. Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Zacatecas

Exposición de motivos	Se reconoce que el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para dar seguimiento a las acciones emprendidas por el Estado, así como para controlar la forma en cómo las organizaciones de la sociedad civil aprovechan los apoyos y estímulos recibidos.
Autobeneficio y beneficio común	Misma redacción que en la Ley Federal.
Caracterización de OSC	Se deja en los mismos términos que en Ley Federal, es decir no se circunscribe al Estado de Zacatecas.
Obligaciones OSC	En caso de disolución de las OSC deberán transmitir sus bienes a otra OSC inscrita en el Registro de Zacatecas. Lo mismo que sucede con el Registro de Tamaulipas. En este caso, resulta mejor lo establecido en la Ley de Morelos (artículo 13-VIII.9).
Acta constitutiva	Se requiere llevar a cabo las adecuaciones al acta constitutiva sobre objeto social (actividad de fomento) y que en caso de disolución y liquidación los bienes se le darán a una OSC con Registro vigente en Zacatecas, lo mismo que en la de Tamaulipas.

Es importante mencionar que las leyes de fomento estatales deben de analizarse en concordancia con otro tipo de legislación estatal para comprender en toda su magnitud el alcance que puedan tener todas estas disposiciones.

13) Propuesta: 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) Propuesta: la fiscalización que se realice de los recursos públicos que se otorguen a la 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.

Hasta aquí lo que considero una primera revisión sobre la situación que guarda el marco normativo que se vincula a las actividades de fomento que llevan cabo las OSC en donde el balance general muestra muy poco avance y en algunos casos retroceso, por lo que puede significar el tema de la sobre regulación.

Este tema da para más y puede trabajarse bajo el esquema de propuestas concretas a corto, mediano y largo plazo.

Reflexiones sobre el Marco Normativo General de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Claudia Luengas Escudero.
Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C.

El presente trabajo tiene por objeto reflexionar sobre el régimen jurídico que norma a las OSC y precisar hasta qué punto el estado fomenta y propicia su constitución y desarrollo. Para lo anterior se revisará el tratamiento jurídico fiscal de un tipo específico de organización civil como son las dedicadas a la investigación científica y tecnológica.

Base Constitucional

El marco normativo que rige la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el estado está delimitado en principio en el llamado capítulo económico de la Constitución, cuyo artículo 25 señala que al desarrollo nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad que contribuyan al desarrollo de la nación.

Este mismo precepto establece la posibilidad de que el sector público participe por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Por su parte, el artículo 26 constitucional instituye a la planeación del desarrollo como el instrumento para la consecución de los fines del proyecto nacional, determinando que ésta será democrática toda vez que en ella participarán los diversos sectores sociales, precisando el propio artículo que dichos sectores participarán tanto en la elaboración del plan nacional de desarrollo como en la realización y ejecución de las acciones previstas en el mismo.

El fin último de la planeación del desarrollo en los términos concebidos por nuestra constitución consiste en propiciar el crecimiento económico para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Para lograr estos objetivos, la ley deberá determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y cocerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Primera conclusión

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la planeación nacional del desarrollo en términos generales, está fundamentada en el mismo texto constitucional, y el ejecutivo federal debe garantizar la participación de éstas al momento de elaborar el PND pudiendo además convenir con estas mismas organizaciones la ejecución o realización de las acciones previstas en el plan y los programas mediante la suscripción de convenios de concertación.

Ley de Planeación

Corresponde a la Ley de Planeación establecer las bases específicas para promover y garantizar la participación de los diversos actores sociales en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

La Ley de Planeación considera la participación de "...Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales....." en los aspectos relacionados con su actividad.

El mismo ordenamiento prevé a la inducción y la concertación como instrumentos específicos para la participación de los diversos grupos sociales en el desarrollo nacional.

En este sentido, el artículo 32 establece que la ejecución del plan y los programas podrán concertarse con los representantes de los grupos sociales interesados o con los particulares mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebren, en los cuales se deberán establecer las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Por otra parte, la propia Ley de Planeación obliga al ejecutivo federal a utilizar todos los mecanismos e instrumentos de política económica de que dispone, para inducir en los grupos sociales y en los particulares, la realización de las acciones de desarrollo contempladas en el plan y los programas.

Estos instrumentos pueden consistir en el presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal, los programas y presupuestos de las entidades paraestatales, las iniciativas de leyes de ingresos, y en general todas las acciones que realiza el gobierno para fomentar, promover, regular restringir, orientar, prohibir y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica, social o ambiental.

Segunda conclusión

El gobierno federal tiene la obligación de considerar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo nacional, a través de convenios de concertación para la ejecución de acciones o bien a través de la inducción, mediante el uso de los instrumentos de política con que cuenta, para fomentar, promover, orientar y en general, inducir acciones de las mismas en materia económica, social y ambiental.

El caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la investigación en materia de ciencia y tecnología

Para los efectos de la presente exposición utilizaremos a manera de ejemplo el tratamiento jurídico fiscal de las organizaciones civiles dedicadas a la investigación científica y tecnológica, específicamente, la forma en que el texto legal norma la relación entre éstas y el Estado, analizando los requisitos que se les imponen para acceder a los mecanismos de participación, financiamiento y fomento así como su régimen fiscal.

Ley de Ciencia y Tecnología

El objeto de esta ley es establecer las instancias y los mecanismos de coordinación así como de vinculación y participación de la comunidad científica y académica de las instituciones de educación superior de los sectores público, social y privado para la generación y formulación de políticas de promoción, difusión, desarrollo y aplicación de la ciencia y la tecnología.

En los términos del artículo 3º, las instituciones de los sectores social y privado que realicen actividades de investigación científica y tecnológica son parte integrante del sistema nacional de ciencia y tecnología a través de los procedimientos de concertación, coordinación, participación y vinculación. Del mismo modo, el artículo 15 establece que las empresas o agentes de los sectores social y privado que realicen actividades de investigación científica y tecnológica podrán incorporarse voluntariamente al sistema integrado de información.

Inscribirse en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas es un prerequisite para que las instituciones, centros, organismos, empresas o personas físicas de los sectores social y privado que estén interesadas, puedan recibir los beneficios y estímulos derivados de los ordenamientos federales aplicables a las actividades de investigación científica y tecnológica. La inscripción en el registro es optativa para este tipo de organizaciones.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) establece los criterios y estándares que permitan que en las bases de organización y funcionamiento del Sistema Integrado de Información Científica y Tecnológica y en las Reglas de Operación de la Comisión de Evaluación del Registro se incluyan clasificaciones conforme a las cuales se identifique la calidad y nivel de desarrollo institucional de cada sujeto inscrito, mismas que serán tomadas en cuenta en el proceso de selección de los beneficiarios de los fondos a que se refiere la Ley.

El CONACYT expide las bases de organización y funcionamiento del Sistema Integrado de Información Científica y Tecnológica, así como del Registro y las reglas de operación de su comité interno de evaluación. De esta manera, la constancia de inscripción en el Registro permitirá acreditar que el solicitante realiza efectivamente las actividades de investigación científica y tecnológica, desarrollo tecnológico y producción de ingeniería básica que son objeto de fomento en la ley.

Por lo que toca al establecimiento de espacios e instancias de participación e intercambio, en términos de la ley, el CONACYT debe promover la conformación y funcionamiento de una red nacional de grupos y centros de investigación. Dicha red tendrá por objeto definir estrategias y programas conjuntos, articular acciones, potenciar recursos humanos y financieros, optimizar infraestructura, propiciar intercambios y concentrar esfuerzos en áreas relevantes para el desarrollo nacional, así como formular estudios y programas orientados a incentivar la profesión de investigación, fortalecer y multiplicar grupos de investigadores y fomentar la movilidad entre estos; proponer la creación de nuevos grupos y centros y crear redes en áreas estratégicas del conocimiento. A esta red se podrán adscribir voluntariamente grupos y centros de investigación públicos, sociales y privados independientes o pertenecientes a instituciones de educación superior.

Por disposición del artículo 36 se constituye el Foro Consultivo Científico y Tecnológico como órgano autónomo permanente de consulta del poder ejecutivo, del consejo general y de la junta de gobierno del CONACYT.

El foro está integrado por científicos, tecnólogos, empresarios e instituciones de carácter nacional, regional o local, públicas y privadas, reconocidas por sus tareas permanentes en la investigación científica y desarrollo e innovación tecnológica, quienes participarán en general de manera voluntaria y honorífica.

El foro contará con una mesa directiva formada por 17 integrantes, 14 serán los titulares de organizaciones académicas establecidas y los tres restantes serán investigadores de las áreas de ciencias exactas o naturales; sociales o humanidades e ingeniería o tecnología.

La mesa directiva cuenta con un secretario técnico designado por el director general del CONACYT de una terna propuesta por la mesa directiva. Este la auxiliará en la organización y desarrollo de los trabajos de los comités especializados y de los procesos de consulta del foro y tendrá las facultades legales para la celebración de todos los actos jurídicos necesarios para la administración de los recursos que se asignen para el funcionamiento del foro.

El CONACYT otorgará por conducto del secretario técnico de la mesa directiva los apoyos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, lo que incluirá los apoyos logísticos y los recursos para la operación permanente, así como los gastos de traslado y estancia necesarios para la celebración de sus reuniones de trabajo.

Por lo que toca al régimen fiscal de las organizaciones civiles dedicadas a la investigación científica y tecnológica, éstas son consideradas personas morales con fines no lucrativos para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciéndolo así la fracción XI del artículo 95, cuando éstas estén inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas.

Conclusión

La Ley de Ciencia y Tecnología en relación con las organizaciones civiles dedicadas a la investigación científica y tecnológica establece:

1. Como instrumentos de fomento:

- a. Celebración de convenios y contratos con instancias gubernamentales.
- b. Acceso a fondos públicos para la investigación, formación y capacitación en materia de ciencia y tecnología.
- c. Estímulos fiscales al considerarlas personas morales con fines no lucrativos y por ende no contribuyentes del Impuesto sobre la Renta.

2. Espacios de participación, intercambio y fomento:

- a. El Sistema Integrado de Información.
- b. Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación.
- c. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, que cuenta con su estructura y presupuesto propios.

3. Como requisito para el acceso de las organizaciones civiles a los beneficios y estímulos:

- a. Estar inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas.

Mesa 3

Participación en el ciclo de las políticas públicas

Lourdes Almada Mireles
Casa de Cuidado Diario Infantil A. C.

Pilar Berrios Navarro
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.

Almudena Ocejo Rojo
Centro de Contraloría Social-CIESAS

Sergio Ramírez Caloca
INCIDE Social A. C.

La experiencia de Casas de Cuidado Diario de Ciudad Juárez en relación al Programa de Guarderías y Estancias Infantiles de SEDESOL

Lourdes Almada Mireles

Casa de Cuidado Diario Infantil A. C.

Tengo que confesar que me ha resultado muy difícil presentarme aquí hoy. Tal vez sea la depresión del momento que vivimos, tal vez sea la crisis por la que atravesamos las organizaciones en Ciudad Juárez. Supongo que es más sencillo hablar de nuestro aporte cuando sentimos que está siendo reconocido e incorporado, cuando estamos participando en procesos de diálogo y cuando logramos incidir en la política pública: Ninguno de éstos es parte de nuestro momento actual. Espero no defraudar a las organizadoras.

La participación de Casas de Cuidado Diario y su relación con el Programa de Guarderías y Estancias de SEDESOL, programa prioritario de la Presidencia, tal vez pueda ilustrar la participación de algún sector de OSC en el círculo de las políticas públicas. Ojalá no sea representativa del conjunto y haya otras que tengan una mejor interlocución con los gobiernos actuales.

Las OSC han jugado un papel importante en posicionar el tema del cuidado infantil en la República, han desarrollado programas diversos para atender esta necesidad urgente en todo el país durante años. Han probado modelos de diversos tipos: institucionales, comunitarios, solidarios entre grupos de mujeres, etc. Durante la campaña del actual presidente de la República, el tema del cuidado infantil y la necesidad de guarderías fueron tomados como tema y convertidos en promesa de campaña.

Cuando arrancó el programa de SEDESOL, la titular del INDESOL y las funcionarias responsables del programa convocaron a diversas OSC para presentar el Programa. Fue una reunión en la que quedó clara la posición del actual gobierno hacia la sociedad civil organizada y la profesionalidad y expertise de quienes están a cargo del programa; aspectos sobre los que habló Clara Jusidman por la mañana.

1. No nos convocaron para pedir nuestra opinión. Nos convocaron para tratar de vendernos un programa, para tratar de convencernos de las bondades de la propuesta y persuadirnos de los grandes beneficios que éste podría representar para las organizaciones. Independientemente de la misión y objeto de las organizaciones convocadas: había asilos, casas hogar, organizaciones orientadas a juventud, etc. Las becas –única propuesta clara- podrían aportar en el sostenimiento de los proyectos (no se necesita

ser matemático para saber que los cálculos de gastos no daban contra el ingreso por las becas, amén de iniciar estancias en organizaciones con otro perfil y otra vocación).

2. Las organizaciones con experiencia en materia de cuidado infantil plantearon cuestionamientos sobre los vacíos de las reglas de operación y la gran responsabilidad de atender niñas y niños que no estaban siendo consideradas. Cuestiones tan elementales como la necesidad de un perfil y capacitación para quienes estarían a cargo de las estancias. Otro cuestionamiento vertido en esa reunión tenía que ver con el acompañamiento a las mujeres responsables de las estancias infantiles y con los cobros de tarifas comerciales una vez que se anunciaran como guardería (luz, agua, Hacienda). La respuesta fue: “que digan que están cuidando a sus sobrinitos”. (Dicho sea de paso, la directora de Casas de Cuidado Diario de Chihuahua llegó al hospital con la vesícula a punto de derramarse).
3. Casas de Cuidado Diario de Chihuahua y de Ciudad Juárez plantearon a la SEDESOL la realización de un convenio de colaboración mediante el cual ambas asociaciones asumiéramos la operación del programa en el Estado, ya que se contaba con la experiencia acumulada por más de diez años y con la infraestructura básica para hacerlo. La respuesta de las funcionarias presentes fue: “no permitiremos monopolios sobre el cuidado infantil”. Y como siempre que quiere darse una respuesta contundentemente negativa, “por normatividad” no era posible. También sabemos que cuando hay voluntad, se encuentran las formas legales para resolverlo.

Hicimos esta propuesta no porque creamos que nos toca resolver el problema del cuidado infantil en la entidad, lo sabemos responsabilidad del Estado, sino porque ya pasamos por la experiencia del programa original de Casas de Cuidado Diario (CDD), en el que se abrieron e instalaron miles por todo el país y una vez terminado el sexenio salinista, lo único que tuvo continuidad fue aquello que fue “asumido” o respaldado por la sociedad civil organizada.

La SEDESOL nos hizo una contrapropuesta: subcontratar nuestros servicios con el control absoluto, en competencia con ellos mismos y pagando miserablemente, es decir, trabajo barato, aprovechando la infraestructura y legitimidad con que ya contábamos.

Estas son las extrañas cosas de la política en México. Hace algunos meses nos visitó un funcionario de una Fundación Europea interesado en que su institución invierta en Ciudad Juárez. Como parte de la agenda nos planteó

entrevistarse con funcionarios por lo menos del gobierno municipal. Nosotros no entendíamos muy claro el objeto. Él insistía en que había que ir presentando y vendiendo el proyecto a los “tomadores de decisiones”, ya que era importante que al término del mismo pudiera ser asumido como un programa de gobierno. ¡Sorpresa la que se llevó! Los mismos funcionarios le plantearon que la viabilidad de sus programas descansa en que las OSC los adopten y les den continuidad cuando ellos se vayan. Como que algo está al revés ¿no creen?

4. Desde el inicio del programa celebramos que se abriera un programa prioritario dedicado al cuidado infantil; nació deficiente pero sabíamos iría mejorando (no lo hemos visto todavía, pero lo seguimos esperando). Advertimos sobre la importancia de centrarlo en la perspectiva social y de impulsarlo acompañado de una cultura de cuidado infantil. Fuimos categóricas en plantear que centrarlo en los dineros convertía el asunto económico en la prioridad de quienes se interesaran en abrir una estancia, más allá de la vocación educadora y de atención de la infancia, lo que aunado a la falta de requisitos y perfil nos parecía –y ha sido- un riesgo serio.
5. En el caso de Ciudad Juárez, presentamos a los compañeros/as responsables del Programa en el Estado y en la ciudad las zonas en las que CCD había podido consolidarse y las razones por las que no había podido arraigarse en el poniente de la ciudad –la zona de mayor rezago urbano, terreno accidentado, pobreza, etc.-. Les presentamos un análisis de costos y les mostramos que si aportaban 700 pesos no iba a resultar viable para los responsables y las cuotas se elevarían. Así mismo, nos pusimos a sus órdenes –junto con otras organizaciones- para colaborar en la construcción de una propuesta de atención para esa zona. El resultado: no nos volvieron a convocar y prácticamente no han podido entrar al poniente.

En 2007, las madres cuidadoras asociadas a CCD decidieron, en coordinación con la asociación, incorporarse a SEDESOL, pues las becas representaban un beneficio para las familias. No voy a ahondar en los jaloneos, instrucciones cruzadas y malos entendidos que se fueron generando.

Con las modificaciones a las reglas de operación para el 2008, fue imposible continuar afiliadas a SEDESOL. Vimos con tristeza, y así se lo hicimos saber al coordinador local, cómo estas reglas alejaban más al programa de las zonas más pobres, lo consolidaban entre las clases medias y reforzaban una perspectiva económica sobre una perspectiva social.

Esto en varios sentidos. Algo que si ha aprendido el Gobierno es que subcontratar OSC le sale mucho más barato que generar propuestas y políticas propias, además de que tiene mayor garantía de continuidad, independientemente de que se recorten los recursos. Un ejemplo claro es el de cuidado infantil: en lugar de pagar 2,100 pesos en una guardería participativa o 4,300 en una ordinaria del Seguro Social, paga becas de 700 pesos; los padres de familia y las personas responsables de las estancias subsidian el resto.

Las reglas dejan libertad a los responsables de las estancias para establecer la cuota por el servicio, misma que en Juárez es en promedio de 350 pesos semanales.

Por reglas de operación las estancias de SEDESOL tienen que darse de alta como pequeños contribuyentes. Entendemos que el Gobierno Federal ha querido construir la sustentabilidad del programa desde la viabilidad económica y no desde la viabilidad social. Darse de alta en Hacienda implica entre otras cosas, reconocer tener fines de lucro y significa tramitar el uso de suelo y la licencia de funcionamiento ante el Gobierno Municipal, aceptar las tarifas comerciales de los servicios de luz y agua, etc.

Sabemos que mientras dure el sexenio estarán protegidas, ¿qué pasará cuando termine? No lo sabemos. Sí lo imaginamos.

En el 2008 tanto en Chihuahua como en Juárez las madres cuidadoras (CCD) tuvieron que decidir si seguían afiliadas a SEDESOL y se daban de alta en Hacienda o continuaban asociadas a Casas de Cuidado Diario.

Por lo menos en el caso de Ciudad Juárez, nos hemos cuestionado mucho si es momento de cambiar de giro. Durante muchos años hemos estado empujando que se generen políticas y programas sociales dedicados al cuidado infantil, que se atienda la necesidad y el rezago en la materia.

Ahora existe el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles de SEDESOL y el Programa de Centros Municipales de Bienestar Infantil. ¿Cuál es ahora nuestro papel? No encontramos todavía una respuesta que nos deje tranquilas.

- Seguimos dando vueltas entre la urgencia de atender los rezagos sociales que no atiende el Estado y el reconocimiento de que nuestro papel requiere centrarse en la creación de un sujeto social crítico y participativo y en promover la participación y exigencia de un Estado responsable, que ejerza, vigile y promueva los derechos humanos.
- Reconocemos la importancia de la participación de las organizaciones, su experiencia y conocimiento desde el campo en que se desarrollan. Si alguien tiene propuestas basadas en la realidad es la sociedad civil, pero no hemos encontrado los canales ni las formas para que éstas sean

incorporadas, ni retomadas por quienes toman las decisiones en el gobierno. Estamos cansados y desanimados, no sé si tenemos fuerza y ganas para seguir empujando estos espacios.

- Trascender la lógica de instrumento de la acción de gobierno (o de suplir lo que el gobierno no está haciendo) y exigir y promover una perspectiva de derechos en las políticas de atención y cuidado infantil, asumidas responsablemente y tendientes a la universalidad.
- Profundizar diagnósticos de la realidad, observatorios y defensoría ciudadanos sobre derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y desde aquí, impulsar espacios de diálogo para la continuidad y profesionalización de los programas generados desde los diferentes niveles de gobierno. Exigir el principio de no reversibilidad.
- Priorizar la promoción de la conciencia crítica y la constitución de un sujeto crítico, participativo y exigente de sus derechos.

El Sistema Político y la Relación Gobierno/Organizaciones Civiles en la elaboración de Políticas Públicas en México 1991-2006.

Pilar Berrios Navarro

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.

Supuesto

En el periodo 1991-2006, la relación Gobierno/Organizaciones Civiles manifiesta el tránsito de una lógica autoritaria-clientelar a una dinámica asociativa funcional, lo que significa, que estas organizaciones han jugado un rol fundamental en la reivindicación de los derechos humanos, la apertura a la participación de diversos actores en la vida pública, así como una intervención activa en la operación de las políticas públicas. Sin embargo, se vislumbra como punto crítico, la ausencia de influencia sustantiva en la toma de decisiones y la introducción de mecanismos de contraloría social, lo que significaría que el sistema, en general, denotaría un carácter solidario incluyente.

Ahora revisemos algunos modelos de relación Gobierno/Organizaciones Civiles.

Modelo autoritario clientelar

Características

- Centralidad del Gobierno; pluralismo político limitado, mentalidad peculiar, apatía política, partido autoritario, control gubernamental. (Juan Linz, González Casanova, Arnaldo Córdova, Jorge Carpizo, entre otros).
- Corresponde al modelo de desarrollo “sustitución de importaciones”. Su motor es el mercado interno; con énfasis social en la protección al trabajador asalariado (Franco y Cohen).
- Reivindicación de los derechos sociales.
- Predominio de una cultura política subordinada. En ella, los gobernados, más que ciudadanos son súbditos, es decir, no conscientes de sus derechos. Se involucran con los productos del sistema, pero no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas (Almond y Verba).

Modelo asociativo funcional

Características

- Intervención de múltiples actores. Política de “ajustes mutuos”; bajo perfil proyectual (Bodei).
- El Estado “como garante del intercambio político”. “Oportunismo” como estrategia racional. Racionalidad técnico administrativa (Enrico Rusconi).
- Predominio de los derechos civiles y políticos. Ciudadanía formal. (García y Lukes).
- Corresponde al modelo de desarrollo “Posterior al ajuste”, el mercado externo como motor; un tipo de Estado regulador “neo social”. Inversión en capital humano (Rolando Franco).
- Fomento de la corresponsabilidad y la coinversión (BID).
- Cultura política participativa. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la implementación de las políticas públicas (Almond y Verba).

Modelo solidario incluyente (emergente)

Características

- Ciudadanización de la política, recuperación del sentido de “proyectibilidad” (Remo Bodei). Ciudadanía sustantiva. (García y Lukes).
- Mecanismos de deliberación.
- Estado Social de Derecho (Garantía de los Derechos Humanos integrales –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales- *Declaración del Derecho al Desarrollo*). Con una fuerte carga experimental (Boaventura Dos Santos).
- Conformación intensa de coaliciones. (Giacomini).
- Inversión en capital social (Kliksberg).
- Cultura Política basada en el control social. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la formulación, evaluación y reorientación de las políticas públicas (Almond y Verba).

En el siguiente cuadro podemos apreciar claramente las diferencias entre los tres modelos de relacionamiento (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación de modelos de relación.

Criterio	Autoritario/ Clientelar	Asociativo/Funcional	Solidario/Incluyente
Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> *Reivindicación de los derechos sociales *Centrado en la acción gubernamental *Redistribución del ingreso *Inversión en Infraestructura *Estado fuerte/Sociedad débil Estado de bienestar 	<ul style="list-style-type: none"> *Predominio de los derechos civiles y políticos *Fortalece la participación de los actores sociales en la vida pública *Inversión en capital Humano Estado débil/Sociedad fuerte Estado de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> *Garantiza Derechos Económicos, Sociales y Culturales *Fortalece vínculos organizativos y asociativos de los grupos más vulnerables *Inversión en capital Social Estado fuerte/Sociedad fuerte Estado experimental Ciudadanización de la política.
Cultura Política	<p>La cultura política subordinada. En ella, los gobernados, más que ciudadanos son súbditos, es decir, no conscientes de sus derechos. Se involucran con los productos del sistema, pero no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas.</p>	<p>Cultura política participativa. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la implementación de las políticas públicas.</p> <p>Fomento de la corresponsabilidad y la coinversión.</p>	<p>Cultura política basada en el control social. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la formulación, evaluación y reorientación de las políticas públicas.</p>

Participación ciudadana en políticas públicas en México

En la década de los noventa se inició la participación de las organizaciones civiles en la elaboración de las políticas públicas, primeramente en los ámbitos del desarrollo y los derechos humanos y más tarde, en la democracia. Desde entonces, se ha transitado gradualmente de una lógica autoritaria-clientelar a una dinámica asociativa-funcional, es decir, se ha pasado de la centralización de la acción gubernamental, de un Estado fuerte y una sociedad civil marginal, al fortalecimiento de una sociedad que apela al Estado de derecho, que reivindica la corresponsabilidad y participa en la implementación de las políticas públicas.

En el caso de la relación Gobierno/Organizaciones Civiles en el periodo 1991-2006 puede analizarse a partir de la clara identificación de 3 subperiodos:

- a) Articulación para la incidencia en las Políticas Públicas 1991-1994.
- b) Ciudadanización de las Instituciones 1994-1999.
- c) Institucionalización de la relación Gobierno/Organizaciones Civiles:
Establecimiento de un modelo asociativo-funcional 2000-2006.

Veamos algunas de los antecedentes y características de cada periodo.

Apertura en el sistema a diversos actores políticos: desgaste de los instrumentos autoritario-clientelares 1982-1990

Antecedentes

- Con la reforma política de 1977 se sentaron las bases para la competencia electoral real, dando pauta para la intervención de diversos actores políticos, incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- El concepto ONG empezó a popularizarse a mediados de los años 80 y más particularmente a raíz de los terremotos de 1985, para identificar un conjunto de entidades, formadas en la década de los años sesenta, que intervinieron de manera rápida y eficaz en apoyo a las alternativas generadas por los damnificados en los sismos.
- Las ONG ya no buscan entre sus objetivos las grandes luchas contra el sistema, sino resolver problemas muy específicos (servicios públicos, derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

- Carlos Salinas de Gortari crea el Programa Nacional de Solidaridad, como un mecanismo central para la refuncionalización de la dinámica tradicional del sistema político.
- Reforma del Estado implícita. En 1983, se dan las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26 que posibilitan la participación del sector social en la definición de las directrices del Desarrollo Nacional (¿planes o políticas?) (Luis Aguilar).

Articulación para la incidencia en el espacio público 1991-1994

- La élite gobernante hace explícito el proceso de Reforma del Estado.
- Surgen las principales redes nacionales (Convergencia de Organismos Civiles, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Red “Todos los Derechos para Todos”, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo y Alianza Cívica).
- Introducción de dos enfoques sustantivos en el quehacer de las organizaciones: el enfoque de políticas públicas y la diplomacia ciudadana con la finalidad de incidir en los ámbitos nacional e internacional, respectivamente.
- Levantamiento armado del 1 de enero de 1994.

Ciudadanización de las instituciones 1995-1999

- Se construye una agenda exógena para la Reforma del Estado. (Acuerdos de Chapultepec).
- Se aprueban reformas constitucionales significativas: representación plurinominal; reforma política de 1996: autonomía al Instituto Federal Electoral; reforma del artículo 122 relativo al orden jurídico del Distrito Federal (Gobierno electo) y dos reformas en el Poder Judicial (1994 y 1999). Surge el Tribunal Electoral.
- Se hacen visitas de relatores de derechos humanos. Se constituye la Comisión Intersecretarial en materia de Derechos Humanos.
- Poder Ciudadano. Articulación coyuntural de redes y organizaciones civiles para incidir en el proceso electoral a través de una agenda de propuestas de políticas públicas a nivel nacional y en diversos estados.

- Segundo contrainforme civil ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Institucionalización de la relación: establecimiento de un modelo asociativo funcional 2000-2006

- Reedición de la Agenda para la Reforma del Estado.
- Incorporación de líderes de las OSC al gobierno. (¿Cooptación o incidencia efectiva?). División entre las organizaciones “Unas al Gobierno y otras al No Gobierno” (Bodei).
- Reformas legales significativas: Ley de Desarrollo Social que contempla el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la LFFAROSC.
- A partir de acuerdos internacionales se conforman instituciones y acciones en materia de derechos humanos: Comisión Política Gubernamental y Diagnóstico Nacional en materia de Derechos Humanos.
- Contraloría social: Tercer contrainforme civil ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Epílogo...Entre la Reforma y la Resistencia 2006

- Endurecimiento de la acción gubernamental: PND 2007-2012.
- Reforma del Estado desde el Legislativo (2007). Fomento del “asistencialismo” en detrimento de las acciones en materia de desarrollo, construcción de ciudadanía y derechos humanos.
- Reivindicación –nuevamente- de los derechos civiles y políticos, a la par que los económicos, sociales y culturales.
- ¿De las coaliciones entre diversos sectores a los movimientos sociales?

Niveles de participación

- Las tres etapas por las que ha pasado el proceso de Reforma del Estado, se han caracterizado por la ausencia significativa de la participación ciudadana; lo que la mantiene dentro de una dinámica endógena y limitada; erigiéndose como un mecanismo funcional por parte de las instituciones estatales, para enfrentar las más recientes crisis dentro del sistema (1982, 1988, 2006).

- Es a principios de la década de los años noventa, cuando se manifiesta en las OSC la intención de participar en la elaboración de políticas públicas, primeramente en los ámbitos del desarrollo y los derechos humanos y posteriormente, en el rubro de la democracia. La relación gobierno/OSC es compleja y contradictoria; si bien, se manifiestan experiencias de colaboración, éstas siempre están acompañadas de fuerte tensión.

Efectividad en la participación

- La efectividad en la participación de las OSC es limitada; no han logrado influir significativamente en decisiones de envergadura.
- A partir del 2006, pareciera que se manifiesta una curva decreciente en la intención por parte de las OSC por influir en la hechura de políticas públicas.
- Es en el ámbito de los derechos humanos donde de manera más pronta se han logrado incorporar mecanismos de controlaría social; aprovechando el respaldo de organismos internacionales; sin embargo, las recomendaciones de éstos y las propuestas concretas de las organizaciones defensoras de derechos humanos no han sido incorporadas en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas. Se manifiesta un clima de desconfianza y desencanto. No se ha logrado transitar de la consulta a la deliberación conjunta.

¿Nueva agenda para las organizaciones civiles?

En su plan de acción 2005 la representante de a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louis Arbour, identificó que en el mundo existen seis obstáculos que impiden la plena realización de los derechos humanos:

- pobreza;
- discriminación;
- conflictos armados y violencia;
- impunidad;
- déficit democrático, y

- debilidad de las instituciones del Estado.

Finalmente, si tomamos en cuenta las variables e indicadores para la participación efectiva (ver cuadro 2), podemos afirmar que la efectividad de la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas es limitada. Es en el ámbito de los derechos humanos donde se han logrado incorporar mecanismos de contraloría social aprovechando el impulso de los organismos internacionales, no obstante las propuestas concretas no han sido retomadas en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas. Esto es, no se ha transitado de la consulta a la deliberación conjunta.

Cuadro 2. Variables e indicadores de la participación efectiva.

A. Resultados	B. Procesos deliberativos
Comparación demanda-logro	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Niveles de participación ➔ Mecanismos de control social ➔ Formación de opinión pública ➔ Relación democracia directa y democracia representativa ➔ Incorporación de saberes, destrezas y experiencias externas
C. Empoderamiento	D. Visión estratégica
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Autonomía ➔ Instrumentos para la transparencia y la rendición de cuentas ➔ Instrumentos Para la intervención en todas las fases de las políticas públicas ➔ Capacidades técnicas, políticas, organizativas y de arraigo 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Objetivos y programas a mediano y largo plazo ➔ Prospectiva

Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática

Almudena Ocejo Rojo

Centro de Contraloría Social-CIESAS

En septiembre de 2007 se estableció el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS) del CIESAS, como un espacio de apoyo a iniciativas de contraloría social realizadas desde la sociedad civil, así como un núcleo académico para la documentación, investigación y análisis de temas relacionados con la exigencia de la rendición de cuentas en México y Latinoamérica.

El CCS forma parte del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), una institución con una importante trayectoria en el estudio de las ciencias sociales, dedicada desde hace 35 años a actividades de investigación y formación, en el nivel de posgrado, en antropología social y otras ciencias sociales.

Los principales objetivos del CCS CIESAS son:

1. Contribuir al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y a la profundización de la construcción democrática en México, fomentando la participación de actores sociales organizados en la implementación de ejercicios sistemáticos de evaluación y monitoreo del quehacer gubernamental.
2. Incrementar la efectividad de las acciones de control social de organizaciones de la sociedad civil sobre los actores estatales.
3. Mejorar la provisión de servicios públicos y el diseño e implementación de políticas públicas a través de la incorporación de la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones

En años recientes se ha dado en México una proliferación de organizaciones interesadas en el tema de la rendición de cuentas. Sin embargo, son todavía muy pocas las que llevan a cabo iniciativas concretas de vigilancia y seguimiento de las actividades del Estado de manera sistemática y como una línea de trabajo específica. El sector de las OSC en México tiene importantes deficiencias en cuanto a la documentación y análisis de su trabajo, que se ve reflejado en la existencia de información dispersa e incompleta. Este problema es todavía más significativo en cuanto a acciones de contraloría social se refiere, un área de trabajo en la que sólo recientemente se han empezado a involucrar las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, no se sabe realmente qué hacen estas organizaciones en términos de control ciudadano, qué resultados tienen y qué tipo de control logran.

La creación del CCS responde, por tanto, a la necesidad de apoyar iniciativas de participación ciudadana que tengan como eje central la incidencia de los ciudadanos en la vigilancia de la labor del Estado, apropiándose del derecho ciudadano a exigir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones, pero también de documentar y analizar lo que se está haciendo en México en el campo de la contraloría social por parte de organizaciones de la sociedad civil.

La primera y más importante actividad del CCS durante su primer año de establecimiento consistió en el lanzamiento de una convocatoria pública de apoyo a organizaciones de la sociedad civil interesadas en implementar una iniciativa de contraloría social en noviembre de 2007. Esta convocatoria tuvo como objetivo principal coadyuvar en la materialización de experiencias de contraloría social en México a fin de impactar en el proceso de construcción democrática en el país.

La convocatoria contempló dos modalidades de apoyo: 1) pilotos y 2) experiencias. En el caso de los pilotos, las organizaciones postulantes debían demostrar experiencia ya sea en su tema/área de trabajo o en contraloría social. En el caso de las experiencias, las organizaciones postulantes debían demostrar experiencia tanto en su área de trabajo como en el tema de contraloría social, una metodología sólida, y objetivos y actividades puntuales.

Como resultado de un proceso de evaluación externo, se seleccionaron un total de 11 iniciativas, las cuales iniciaron actividades en marzo del 2008. Las iniciativas seleccionadas incluyeron seis experiencias y cinco pilotos:

Organización	Descripción breve del proyecto	Tipo de proyecto	Entidad Federativa
ACCEDE Desarrollo Local A.C.	Fortalecimiento de los Comités de Contraloría Social para el desarrollo de la gestión del programa de rescate de espacios públicos en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.	Experiencia	Jalisco
Alianza Cívica A.C.	Monitoreo ciudadano en salud pública: vigilancia de la prestación de servicios de los programas de salud para población en pobreza a través del monitoreo directo de unidades y clínicas de salud en Aguascalientes, Coahuila, DF, Guerrero, Oaxaca y Puebla.	Experiencia	DF
Alternativas y Capacidades A.C.	El caso del Programa de Coinversión Social del INDESOL: monitorear la operación de los mecanismos introducidos al PCS para documentar retrocesos en apoyo al sector de las OSC en México.	Experiencia	DF
CAI Piña Palmera A.C.	Observación-incidencia en políticas públicas sobre el tema de discapacidad en comunidades rurales e indígenas a través del abordaje de rehabilitación basada en y con la comunidad.	Experiencia	Oaxaca

CIDAC - Centro de Investigación y Desarrollo A.C.	¿Cómo rinden cuentas los municipios respecto al gasto social de aportaciones federales?: monitoreo al proceso de rendición de cuentas de los recursos recibidos a través de aportaciones y subsidios federales (Fondo FISM del Ramo 33).	Experiencia	DF
Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.	Monitoreo de la 5ª visitaduría de la CNDH: evaluación e incidencia de sus acciones con el propósito de garantizar su buen funcionamiento y capacidad de incidencia con el fin de proteger a la población migrante.	Experiencia	DF
Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C.	Control social sobre el gasto agropecuario en México: Monitoreo presupuestario e institucional del gasto público en materia de subsidios para la comercialización agrícola, a través del programa de Apoyos Directos a la Comercialización, operado por ASERCA.	Piloto	DF
CEDEHCO - Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A.C.	Monitoreo de la construcción e instalación de una planta tratadora de aguas residuales que llegan al Valle del Mezquital.	Piloto	Hidalgo
Centro para los Derechos de la Mujer Nääxwiin A. C.	Evaluación de los servicios públicos de salud de atención prenatal y del parto en unidades médicas de primer nivel de atención a la comunidad indígena en el municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca.	Piloto	Oaxaca
Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C.	Contraloría ciudadana para mejorar el desempeño de los Juzgados Cívicos y las policías del DF en materia de respeto a los derechos humanos y seguridad pública.	Piloto	DF
ECO - Escuela de Ciencias Ecológicas A.C.	Evaluación comparativa de tres procesos de gestión social para el saneamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales del Tajín, el Espinal y Tatahuicapa, Ver.	Piloto	Veracruz

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS INICIATIVAS APOYADAS

A continuación presentamos una reflexión sobre el ciclo de apoyo a iniciativas de contraloría social por parte del CCS, destacando algunos de los aspectos más relevantes.

La 1ª Convocatoria de Apoyo a Proyectos de Contraloría Social 2007 – CCS CIESAS obtuvo una amplia respuesta (se recibieron aproximadamente 195 propuestas), que incluyó propuestas de distintos tipos de organizaciones, desde aquellas con alguna trayectoria de incidencia en políticas públicas, hasta organizaciones muy pequeñas sin este tipo de experiencia pero con el interés de involucrarse en temas relacionados con vigilancia y control. Si bien es cierto que parte de esta respuesta puede responder a la oferta de financiamiento (considerando la escasez de recursos que existe entre las organizaciones para llevar a cabo proyectos), y por lo tanto, es una oportunidad para poder financiar

sus actividades, también pone en evidencia un creciente interés de las OSC en México por participar en acciones de contraloría social.

Este hecho refleja también la poca disponibilidad de apoyo a OSC para realizar iniciativas de contraloría social en México, por lo que incluso organizaciones consolidadas necesitan buscar recursos económicos para involucrarse de manera más profunda en el tema, o bien, para financiar el inicio de una línea de trabajo. Hoy en día, el CCS es la única institución que se dedica a apoyar el trabajo de organizaciones en iniciativas de contraloría social como una de sus tareas fundamentales.

En cuanto al “objeto de control”, es decir, a quién se dirigen los ejercicios de vigilancia y control, la mayoría de las iniciativas apoyadas están enfocadas al poder ejecutivo, concretamente a la vigilancia y/o monitoreo de acciones específicas en la prestación de bienes y servicios, y en menor medida al seguimiento de la implementación de políticas públicas. Esto responde, a nuestro parecer, a que la prestación de bienes y servicios y la implementación de políticas públicas son uno de los puntos de interacción más inmediatos entre la ciudadanía y el gobierno, y por lo mismo, son los aspectos del ejercicio de gobierno que más interesan a las organizaciones.

Finalmente, las iniciativas de contraloría social apoyadas tuvieron una duración de ocho meses (marzo – noviembre 2008), lo cual en algunos casos puede constituir un tiempo limitado para obtener resultados concretos en términos de control. Uno de los principales indicadores de éxito en la implementación de este tipo de iniciativas sería el cambio concreto en la provisión de bienes y servicios públicos, o en el diseño y la implementación de políticas públicas, resultado de la intervención de cada una de las organizaciones.

Dada la dificultad de participar en acciones de vigilancia y monitoreo en nuestro país, resultado de distintos factores sobre los cuales no podemos extendernos por motivos de tiempo, aún cuando las organizaciones apoyadas cumplieron con el plan de trabajo propuesto y las iniciativas se llevaron a cabo de manera adecuada, los resultados previstos (cambios concretos) al finalizar los ocho meses de intervención, no son evidentes en todos los casos.

Lo que el CCS ha podido constatar a lo largo del ciclo de apoyo es que durante los meses de implementación de la iniciativa, las organizaciones logran un acercamiento inicial al tema que les permite establecer o fortalecer una línea de trabajo, que eventualmente las lleva a lograr esos resultados. La implementación de los proyectos aporta evidencia acerca del progreso alcanzado, que puede incluir la organización de la comunidad para la acción pública, el establecimiento de algunos espacios de diálogo y deliberación entre autoridades públicas y ciudadanos, así como cobertura mediática del proyecto en medios locales de comunicación, principalmente radio y prensa.

PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN INICIATIVAS DE VIGILANCIA Y CONTROL

Una de las principales **razones** que mueven a las organizaciones a involucrarse en iniciativas de contraloría social es el interés por incidir en la toma de decisiones públicas y la modificación de cursos de acción. Evidentemente, la incidencia en el espacio público no se limita únicamente a la capacidad de las OSC, sino también a la apertura a la participación ciudadana y el compromiso con la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, en la práctica, más de la mitad de las organizaciones apoyadas no cuenta todavía con la capacidad institucional para lograr esos objetivos, pues ni su estructura organizacional ni su trayectoria reflejan avances concretos hacia este tipo de relación con el Estado. Pueden llevar a cabo ciertas actividades de interacción con las autoridades públicas, pero no se puede afirmar que son interlocutores de peso, es decir, no están posicionadas (frente al sector público) como referentes importantes en sus áreas de especialidad y por lo tanto, en muchos casos no son tomadas en cuenta por las agencias públicas para consulta o asesoría en temas concretos.

Adicionalmente, el tipo de interacción predominante entre las organizaciones y el Estado en México responde más a una lógica de enfrentamiento que de colaboración, lo que en buena medida impide avanzar hacia acuerdos y compromisos concretos. Ambos actores parten de posiciones que en la mayoría de los casos se piensan incompatibles (aunque no lo sean).

En cuanto a la **implementación concreta** de ejercicios de control y vigilancia, aún cuando las organizaciones conocen a profundidad su área de trabajo, esta experiencia no necesariamente es suficiente para diseñar e implementar una estrategia sólida y sustentable de contraloría social. Las OSC llevan a cabo un muy buen trabajo de activismo social o de investigación, pero para hacer contraloría social es fundamental fortalecer otros aspectos técnicos relacionados con la implementación de ejercicios sistemáticos de vigilancia y monitoreo.

En relación a la **metodología** para la contraloría social, los 11 proyectos apoyados muestran que no hay una sola manera de hacer vigilancia y monitoreo. La práctica es la misma (participación ciudadana en acciones de contraloría social), pero la manera de llevarla a cabo y su alcance son distintos. De manera muy resumida, podemos decir que los principales factores que pueden influir en el tipo de resultados alcanzados son los siguientes:

1. *Diferencias en el marco legal que sustenta el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal.* Las condiciones actuales del país hacen más difícil la negación de cualquier información pública a nivel federal, mientras que a nivel estatal y municipal la implementación de este marco legal es muy desigual y depende todavía en muchos casos de la voluntad de los funcionarios públicos e incluso de la existencia misma de información pública. Sin embargo, se aprecia un retroceso generalizado a todos los niveles de gobierno en cuanto al tema de

acceso a la información, lo que dificulta la obtención de la evidencia necesaria y provoca retrasos importantes en el avance de actividades.

2. *Nivel de gobierno al que va dirigida la iniciativa.* En los ejercicios realizados, el gobierno federal parece ser un poco más proclive al diálogo y a la negociación con ciertas organizaciones, mientras que los gobiernos municipales, a pesar de estar más cerca de la ciudadanía, fueron en general menos receptivos a las demandas de las organizaciones.
3. *Capacidad organizacional.* Este es uno de los puntos más relevantes para la obtención de resultados en cuanto a *control* del ejercicio de gobierno. Como ya se ha mencionado, las OSC en México cuentan todavía con limitadas capacidades políticas y técnicas para llevar a cabo iniciativas de contraloría social e incidir en la toma de decisiones y en procesos de rendición de cuentas.
4. *Establecimiento de alianzas.* Se aprecia un desconocimiento generalizado del trabajo que realizan otros actores en temas afines a cada organización, y también un escaso trabajo de colaboración entre organizaciones. Esto puede impedir el establecimiento de alianzas que permitan unir esfuerzos y experiencias complementarias para incrementar el impacto de las acciones de vigilancia.
5. *Conocimiento de los tiempos y procesos de la administración pública.* En la mayoría de los casos, existe un desconocimiento generalizado entre las organizaciones sobre la función pública, resultado de una limitada trayectoria de interacción entre OSC y gobierno, lo que impide a las organizaciones diseñar estrategias de incidencia eficaces y oportunas. Aún cuando las organizaciones conocen a fondo su área de trabajo, se desconoce la manera en que opera el gobierno (a nivel federal, estatal y municipal), y esto impide que se tenga una interacción eficaz.
6. *Cohesión comunitaria.* En aquellos proyectos en los que existe un componente de participación de ciudadanos y/o beneficiarios (las iniciativas dirigidas a la prestación de bienes o servicios públicos), el grado de organización para la acción colectiva en la comunidad y su trayectoria de activismo social es muy relevante. En algunas de las experiencias el avance de los ejercicios de control ciudadano se ve obstaculizado por la falta de participación y capacidad organizativa de la comunidad, aún cuando el tema sea muy relevante para ésta. En esos casos, las organizaciones tienen que involucrarse en generar procesos de cohesión comunitaria además para poder avanzar con el ejercicio de vigilancia y de control.
7. *Voluntad política.* El grado de compromiso con la rendición de cuentas de los funcionarios públicos electos y no electos es un factor decisivo (posiblemente el más importante) para el logro de resultados concretos en cuanto a modificación de prácticas. En aquellos casos en los que se logró avanzar en la negociación para introducir cambios concretos encaminados a la mejora de la gestión pública, un factor determinante fue la voluntad política de los funcionarios en turno, y no la solidez de los proyectos o la habilidades de negociación de las organizaciones, ni tampoco una cultura en las instituciones públicas de apertura a la rendición de cuentas y al escrutinio público.

REFLEXIONES FINALES

El objetivo primordial del CCS es avanzar el tema de la contraloría social en México, y esto no se puede lograr de manera exitosa sino existen los actores sociales con la capacidad convertirse en vigilantes especializados del ejercicio de gobierno (en cualquiera de sus distintas facetas).

Consideramos que el apoyo financiero es sólo una parte del trabajo necesario (si bien muy importante) para poder contribuir a la formación de estos actores. Se requiere además un programa de intervención profundo que logre la generación de capacidades/habilidades para el control ciudadano: gestión de proyectos, metodologías para el análisis y la investigación, cabildeo, capacidad de negociación con instituciones de gobierno, gestión legal, relación con medios de comunicación, procesos internos de rendición de cuentas y fortalecimiento institucional en general.

El control ciudadano se aprende necesariamente en la práctica y los cambios esperados no se consiguen únicamente con la implementación de un proyecto, ni con la suma de proyectos aislados, sino trabajando en intervenciones a mediano y largo plazo. Por lo tanto, consideramos que la implementación de ejercicios concretos es el primer paso para adentrarse en el campo de la vigilancia al gobierno, y que a partir de esa experiencia las organizaciones puedan construir una línea de trabajo sólida en contraloría social. No existe una sola manera de hacer control ciudadano, pero si existe un piso mínimo que puede constituir el punto de partida para avanzar hacia resultados concretos.

Para concluir, me gustaría mencionar que es importante continuar trabajando en el fortalecimiento de los actores sociales organizados para generar prácticas sólidas y sustentables de contraloría social, pero también hay un trabajo importante que hacer al interior de las instituciones públicas en cuanto a sensibilización, receptividad y apertura de los funcionarios a la participación ciudadana. Actualmente, en el sector público, se promueven herramientas, mecanismos y espacios para la participación en *control y vigilancia* para cubrir el requisito de la participación ciudadana, sin que realmente esos mecanismos y espacios permitan ejercer ningún tipo de control a los ciudadanos que participan en ellos.

El CCS tiene una labor importante que realizar como facilitador de procesos de diálogo y deliberación entre las organizaciones sociales y los actores estatales responsables de las acciones, programas y/o políticas públicas a la cuales se dirigen las iniciativas de vigilancia y control.

Los Consejos Consultivos. Consideraciones desde la Sociedad Civil.

*Sergio Gerardo Ramírez Caloca
INCIDE Social, A.C.*

Mi participación versará sobre los consejos consultivos en la Administración Pública Federal (APF) y su importancia como posibles espacios de participación ciudadana.

En INCIDE Social consideramos que las OSC deben incidir de manera cada vez más relevante en el diseño, operación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, para lo cual es importante ubicar y conocer aquellos espacios y mecanismos institucionales que permiten la participación de actores no gubernamentales. Ejemplo de estos pueden ser los Consejos Consultivos, como el Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC. En este sentido nos hemos dado a la tarea de realizar una investigación que nos permita entender la naturaleza de estos órganos, sus características, el grado de participación ciudadana que admiten, su funcionamiento y efectividad, para así disponer de información que facilite a la ciudadanía y a los organismos civiles el aprovechamiento de estos espacios para promover sus inquietudes, propuestas y/o denuncias encaminadas a mejorar la acción estatal en la atención de los asuntos públicos y, al mismo tiempo, a aportar una visión ciudadana sobre los mismos, procurando la defensa y ampliación de derechos.

La primera parte de la investigación, de la cual se desprende esta presentación, ha consistido en identificar cuántos consejos consultivos hay en la APF, y en recopilar la documentación relativa a su marco normativo y a su operación. A partir de una primera aproximación, realizada mediante una revisión exhaustiva de las páginas electrónicas de cada una de las Secretarías de Estado, podemos dar cuenta de la insuficiente información pública disponible que nos permita conocer, con precisión, cuántos órganos consultivos existen en el ámbito federal y a qué dependencias están adscritos. Ante este vacío informativo, presentamos solicitudes de información a las Secretarías requiriéndoles que indicaran si éstas y/o sus organismos desconcentrados, descentralizados y fideicomisos públicos cuentan con algún consejo consultivo. Cabe hacer la precisión de que este universo comprende más de 200 dependencias públicas.

Además, buscamos en la Ley Orgánica de la Administración Federal y en la Ley de Planeación una definición sobre qué es un consejo consultivo, sin embargo, ninguna disposición en ellas los contempla siquiera. Ha sido en función de la información obtenida que hemos hecho un intento de descripción de estos

órganos. De manera genérica podemos definirlos como órganos externos de consulta, de carácter colegiado y permanente, creados primordialmente con el objetivo de coadyuvar a orientar la toma de decisiones de una dependencia pública y que pueden estar conformados por representantes gubernamentales y/o de los sectores académico, social y privado. Su principal función es revisar y analizar asuntos que las dependencias someten a su consideración, a partir de lo cual pueden formular observaciones, comentarios, propuestas y/o recomendaciones, *de carácter no vinculante*, ya sea antes, durante o con posterioridad a la adopción de una medida. En algunos casos cuentan con la facultad de aprobar las decisiones que habrá de tomar la dependencia, así como de vigilar y/o evaluar su correcta ejecución.

Como resultado de la información recibida hasta este momento, y en espera de que el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública (IFAI) resuelva los recursos de revisión interpuestos contra las dependencias que declararon como inexistente o como ajena a su competencia tal información, hemos identificado más de cuarenta órganos de consulta. Este ejercicio nos ha permitido verificar qué Secretarías han tenido la voluntad de someter asuntos que son de su competencia a órganos de consulta externos.⁴ (Véase cuadro 1).

Cuadro 1. Órganos de Consultivos en la Administración Pública Federal

Presidencia de la República (1)	
1. Consejo de Salubridad General	
Secretaría de Gobernación (8)	
2. Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos	
3. Consejo Técnico Consultivo	
4. Subcomisiones	Comisión Gubernamental en Materia de

⁴ Cabe precisar que también se identificaron a los más de 20 comités consultivos nacionales de normalización, adscritos a once dependencias y que son órganos encargados de la elaboración de las normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. Estos comités han sido establecidos y son presididos por la dependencia competente en la materia de su especialización y cuentan con una coordinación general a cargo de la Comisión Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía y se rigen por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Si bien estos órganos permiten una amplia participación del sector no gubernamental, principalmente de los sectores productivos, centros de investigación científica o tecnológica, profesionistas, consumidores y organizaciones sociales, no han sido considerados hasta el momento en esta investigación ya que cuentan con facultades que van más allá de las normalmente adjudicadas a los consejos consultivos y que hemos mencionado anteriormente, es decir, se trata de instancias *sui generis* que ampliarían significativamente nuestro universo de estudio.



	Derechos Humanos
5. Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población	Consejo Nacional de Población
6. Consejo Consultivo Permanente de Prevención de Desastres y Protección Civil	
7. Consejo Consultivo	Instituto Nacional de Migración
8. Consejo Consultivo	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
9. Asamblea Consultiva	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Secretaría de Seguridad Pública (1)	
10. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública	
Procuraduría General de la República (1)	
11. Consejo de Participación Ciudadana	
Secretaría de Desarrollo Social (2)	
12. Consejo Consultivo de Desarrollo Social	
13. Consejo Ciudadano de Personas Adultas Mayores	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Secretaría de la Función Pública (2)	
14. Consejo Consultivo para la Gestión Pública	
15. Consejo Consultivo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera	
Secretaría de Energía (7)	
16. Consejo Consultivo	Comisión Federal de Electricidad
17. Comité Consultivo	Compañía de Luz y Fuerza del Centro
18. Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo de Recursos Humanos	Instituto de Investigaciones Eléctricas
19. Consejo Consultivo para el Fomento de Energías Renovables	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
20. Comité Consultivo	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas
21. Consejo Consultivo de Investigación y Formación de Recursos Humanos	Instituto Mexicano del Petróleo
Secretaría de Economía	
22. Consejo Consultivo de Prácticas	

Comerciales Internacionales	
23. Consejo Consultivo	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
24. Consejo Consultivo del Consumo	Procuraduría Federal del Consumidor
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
25. Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable	
26. Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal	
Secretaría de Educación Pública	
27. Consejo Nacional de Participación Social en la Educación	
28. Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas	Instituto Nacional de la Juventud
Secretaría de Salud	
29. Consejo Ciudadano Consultivo	DIF
30. Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	COFEPRIS
31. Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad	Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	
32. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario	Consejo Consultivo
Secretaría de Turismo	
33. Consejo Consultivo de Turismo	
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	
34. Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable	
35. Consejo Consultivo de Cambio Climático	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
No Sectorizados	
37 Consejo Consultivo Mixto	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
38 Consejo Consultivo Científico	
39 Consejo Nacional de Vivienda	Comisión Nacional de Vivienda
40 Consejo Consultivo	Instituto Nacional de las Mujeres
41 Consejo Social	
42 Consejo Consultivo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

No es de extrañar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) hayan notificado no contar con algún consejo consultivo, pues estas dependencias se han caracterizado desde antaño por no permitir la intervención de terceros en el ámbito de su gestión, aún cuando se ha democratizado la vida en otros espacios públicos.

Otros casos a destacar son aquéllos que han informado de manera errónea o incompleta y de lo cual nos hemos percatado. Por ejemplo: la Secretaría de Turismo (SECTUR) manifestó no contar con ninguno a pesar de que en mayo de este año se instaló el Consejo Consultivo de Turismo; por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sólo informó contar con el Consejo de Desarrollo Social, sin mencionar que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, órgano descentralizado de esta secretaría, cuenta con el Consejo Ciudadano de las Personas Adultas Mayores; por último, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) manifestó contar sólo con el Consejo Técnico Consultivo, cuando hemos podido identificar por otras fuentes al menos siete órganos más de este tipo adscritos a esta Secretaría. Esto demuestra además que las Secretarías no tienen entre sus archivos un registro confiable respecto a su estructura orgánica.

Ahora bien, antes de iniciar el análisis de la información relativa a las características de los consejos identificados, conviene mencionar que esta figura es relativamente reciente en el ámbito de la APF. Pues aunque hubo algunos ejercicios aislados de este tipo en los años ochenta en los diferentes órdenes de gobierno, ha sido en los últimos años que han proliferado a nivel federal, sobre todo a raíz de la alternancia en la Presidencia de la República. (Véase cuadro 2).

Cuadro 2. Creación de Órganos Consultivos.

	Antes del 2000	Después del 2000	Total
Ejecutivo	3	21	24
Legislativo	4	14	18
Total	7	35	42

En este proceso de expansión ha sido notoria la creciente presencia de ciudadanos en estos órganos debida fundamentalmente a dos razones: en primer lugar porque el Estado ha reconocido el potencial aporte de la ciudadanía para el mejoramiento del ejercicio de gobierno y, al mismo tiempo, para lograr la legitimación de sus políticas. Por su parte, la ciudadanía ha identificado en los consejos consultivos posibles espacios de participación que le brinden la

oportunidad de mantener un proceso de interlocución con otros actores, en el que se comparte información, se delibera y, en algunos casos, se adoptan decisiones encaminadas a atender sus inquietudes, demandas, propuestas y denuncias que versen sobre la operación, el diseño, el monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Esto, cabe recordar, en un contexto en el que no abundan los mecanismos que posibiliten la democracia participativa.

Ahora bien, pese a esta efervescencia por el establecimiento de órganos consultivos, aún no se cuenta con lineamientos básicos a los que deban sujetarse la creación, integración, funcionamiento y, en su caso, disolución de los órganos consultivos que constituyan las dependencias de la APF. Nos encontramos ante una diversidad de características que estos pueden adoptar y que se refleja tanto en sus denominaciones: Asamblea, Comité o Consejo; como en los temas que abordan, que pueden ser muy generales (como salud, educación, desarrollo social, asistencia social) o muy particulares (como cambio climático, adultos mayores, fomento a las organizaciones civiles, entre otros).

Otro elemento que ofrece una diferenciación entre estos órganos es la procedencia de los agentes que los componen. De acuerdo a esta última variable los podemos clasificar de la siguiente forma: gubernamentales, no gubernamentales y mixtos. Cabe mencionar que tanto en los no gubernamentales como en los mixtos, la pertenencia de los actores externos es muy variada: especialistas, académicos, representantes de sindicatos, cámaras empresariales, grupos de profesionistas, universidades, centros de investigación, OSC, etc.

En el caso de los mixtos, compuestos tanto por representantes gubernamentales como por agentes no gubernamentales, podemos ubicar dos tipos:

- Órganos con preponderancia gubernamental, es decir, cuando la mayoría de sus integrantes son servidores públicos; y
- Órganos con preponderancia no gubernamental, es decir, la mayoría de los miembros pertenecen al sector no gubernamental.

Esta clasificación deja ver los distintos niveles de incidencia que pueden alcanzar actores no gubernamentales como las OSC en estos órganos. Por ejemplo, en el caso de los *consejos consultivos gubernamentales* la participación ciudadana sólo es posible si éstos deciden solicitarla y la invitación va dirigida al actor no gubernamental que ellos crean conveniente.

En el extremo opuesto se encuentran los *consejos no gubernamentales* donde no existe participación de servidores públicos, o bien ésta es mínima. Estos consejos tienen la capacidad de conducir su trabajo con mayor

independencia y pluralidad, ya que pueden incluir a actores diversos con conocimientos y experiencias que enriquezcan el análisis y la discusión de los asuntos a tratar. La existencia de estos espacios representa un alto incentivo a la participación ciudadana; sin embargo, para garantizar su viabilidad es importante que se cuiden los mecanismos de selección de sus integrantes, así como su institucionalidad, aspecto que más adelante se abordará.

Por otro lado, en aquéllos de carácter *mixto pero con preponderancia gubernamental*, la presencia de agentes no gubernamentales es permanente, sin embargo, su capacidad de influencia depende del tiempo y los recursos que puedan invertir en tratar de convencer a los representantes gubernamentales, quienes cuentan con todo el soporte institucional para cumplir con su función en el consejo. Como se puede deducir, las condiciones en las que participan los distintos actores son desiguales, lo que hace poco efectiva la participación ciudadana. Lo que podemos rescatar de este modelo es que los representantes ciudadanos pueden exponer de manera directa sus preocupaciones y propuestas, y al mismo tiempo tienen acceso de primera mano a información gubernamental que puede ser útil al sector al que pertenecen.

Por último, la variante *mixta con preponderancia no gubernamental* facilita la inclusión y discusión de temas de interés ciudadano, compensando de alguna manera la inherente desigualdad que ya hemos mencionado; sin embargo, los servidores públicos suelen estar a cargo de puestos claves dentro del consejo, como lo es la presidencia del órgano, así como de la secretaría técnica. Esta situación se traduce en una influencia decisiva del sector gubernamental en la coordinación y el desarrollo de los trabajos del consejo, cuyo ejemplo más extremo es, en muchos casos, la facultad discrecional para convocar o no a una sesión del consejo.

Aquí cabe subrayar que los actores no gubernamentales que participan en estos órganos, en cualquiera de los casos señalados, no perciben retribución o compensación alguna.

La anterior clasificación nos ayudará a comprender mejor los distintos grados de incidencia si consideramos de manera paralela el número de integrantes que componen a cada consejo. Así, de acuerdo a la información disponible, tenemos que éste puede ir desde cinco integrantes hasta 350. En este sentido, si un consejo es demasiado extenso podría ser más complicada la deliberación en su seno, pero en el otro extremo, ésta deliberación podría ser inexistente o ficticia en un órgano muy reducido, y en ambos casos se vería seriamente comprometido el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados.

Así, por ejemplo, el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos de la SEGOB, creado en septiembre de 2004 en virtud de la publicación del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, está integrado por siete

miembros: cuatro funcionarios de la Secretaría y tres miembros de la sociedad civil en calidad de invitados permanentes, nombrados por el Secretario de Gobernación para un periodo de tres años y sin derecho a voto. Cabe recordar que dicho consejo se vio involucrado en 2005 en el otorgamiento de permisos a empresas privadas para establecer centros de juegos y apuestas, siendo dos de sus integrantes representantes de empresas con intereses en el tema (SKY y Operación Turística). También respecto a la composición de dicho Consejo, antes de su instalación, la Conferencia Nacional de Gobernadores exhortó a la SEGOB a que incluyera a representantes de los gobiernos estatales y municipales.

Continuando con la revisión de las características de los consejos consultivos, destaca igualmente que la fuente legal por la cual han sido creados es también diversa, ya sea mediante un instrumento jurídico expedido por la administración pública federal (decreto, acuerdo, reglamento, estatuto) o en virtud de una Ley expedida por el Congreso de la Unión. (Véase cuadro 2)

Respecto a la participación del Congreso de la Unión en el establecimiento de órganos consultivos encontramos un dato relevante: no sólo los ha creado para la APF sino también para apoyar el trabajo legislativo. Tenemos así al Consejo Consultivo del Agua y al Consejo Consultivo del Canal de Televisión del Congreso.

Ahora pasaremos a revisar el tema de la institucionalidad de los órganos consultivos, entendiendo ésta como el grado de regularidad y continuidad en su funcionamiento y de cumplimiento de su normatividad, así como de eficacia,⁵ y eficiencia,⁶ en la consecución de sus objetivos. Para medir la institucionalidad de los consejos proponemos la consideración mínima de los siguientes elementos:

1. Funciones claramente definidas.
2. Derechos y obligaciones de los consejeros.
3. Sesiones regulares.
4. Elaboración de actas de las sesiones y/o minutas de los grupos de trabajo.
5. Renovación periódica y escalonada de sus integrantes.
 - a. Establecimiento de requisitos y criterios claros para la selección de consejeros, así como para su sustitución y/o remoción.
 - b. Renovación a través de convocatoria pública.
6. Capacidad de integrar comisiones o grupos de trabajo.
7. Calendario o programa anual de trabajo.
8. Publicación de informes periódicos.

⁵ Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, Real Academia de la Lengua Española (en línea).

⁶ Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado, Real Academia de la Lengua Española (en línea).

9. Reglamento interno.
10. Transparencia y rendición de cuentas, es decir, que se encuentren disponibles y de manera actualizada en una página electrónica los informes, la información curricular de los consejeros, los documentos generados por el consejo y la normatividad que lo rige, y que se difundan sus acciones y resultados.
11. Presupuesto asignado.
12. Mecanismos de evaluación de desempeño, por ejemplo, indicadores de seguimiento de acuerdos, de participación efectiva, de difusión de resultados y de asistencia de consejeros.

Para poder verificar el grado de institucionalidad de los consejos consultivos existentes en la APF es indispensable que contemos con la totalidad de la información generada en torno a estos entes, pero de la información que hemos localizado o que se nos ha proporcionado a través del Sistema de Solicitudes de Información del IFAI queremos destacar aquellos casos en los que es evidente la nula o casi nula institucionalidad, así como aquéllos que podrían ser considerados como referentes en cuanto al establecimiento de buenas prácticas.

El primer caso simbólico es el del Consejo Consultivo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, órgano desconcentrado de la SEGOB, creado en agosto de 2005 y cuya instalación se verificó hasta noviembre de 2007. A la fecha sólo ha sesionado en esa ocasión, generando una minuta de dos páginas, y además el Instituto declaró que durante este periodo no destinó ningún presupuesto para el funcionamiento del consejo.

En una situación similar se encuentra el Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo de Recursos Humanos del Instituto de Investigaciones Eléctricas, órgano público descentralizado de la Secretaría de Energía (SENER), que solamente sesionó en una ocasión, cuando se llevó a cabo su instalación, en septiembre de 2002. De acuerdo a este Instituto, a la fecha no posee mayor información sobre este órgano.

El segundo caso lo encontramos en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), órgano mixto creado en julio de 1993 por la Ley General de Educación, instalado hasta agosto de 1999 y que sólo ha sesionado en cuatro ocasiones entre ese año y el año 2000. Como resultado de esta corta pero sustantiva labor, el CONAPASE emitió un documento de recomendaciones presentadas al Secretario de Educación Pública en noviembre del 2000. Sin embargo, es de destacar que de acuerdo a la respuesta brindada a nuestra solicitud de información, desde la primera mitad de 2001 el CONAPASE comenzó un “complejo proceso de reestructuración que aún perdura”, pero que no ha

impedido que su Secretaría Técnica haya desplegado hasta la fecha una intensa actividad en su nombre.

Cabe mencionar que la SEP, en su programa sectorial 2007-2012, propuso reestructurar y activar al CONAPASE, como una estrategia y línea de acción para lograr uno de sus objetivos.⁷

Finalmente, el caso más ilustrativo de lo que puede pasar cuando no existe la más mínima institucionalidad es el del Comité Consultivo de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas de la SENER. Este consejo fue establecido por la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, expedida en febrero de 1985, debiendo estar integrado por representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Salubridad y Asistencia y Trabajo y Previsión Social. De acuerdo a la respuesta de la Comisión, este consejo “sólo sesionó unas cuantas ocasiones a finales de los años 80’s, sin que se tenga evidencia documental al respecto”.

En la explicación ofrecida nos indica que los mismos integrantes del consejo lo consideraron “obsoleto y sin sustento real” y como no conveniente para ellos, pues su participación en el mismo podría implicar que se les solicitara realizar acciones, estudios y consultas, por lo que, no habiendo disposición alguna que los obligara a presentarse a las reuniones, el consejo cayó en “desuso” por la inasistencia de los consejeros.

Afortunadamente podemos dar cuenta de órganos consultivos que se encuentran en el extremo opuesto de los anteriores, cuyo grado de institucionalización podría servir de ejemplo a seguir en un eventual ejercicio de regulación general de esta figura.

Primeramente mencionamos al Consejo Consultivo del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), adscrito a la Secretaría de Salud (SSA) y establecido en junio de 2005 en virtud de la Ley General de las Personas con Discapacidad. Este órgano conformado exclusivamente por representantes de OSC, fue instalado en mayo de 2006. A la fecha ha sesionado en más de 50 ocasiones, con un promedio de 18 veces al año. Cuenta con un Reglamento interno que abarca buena parte de los elementos de institucionalidad que señalamos anteriormente, y además la dependencia puso a nuestra disposición los documentos generados por el consejo, y que se le requirieron vía telefónica.

El Consejo Consultivo y el Consejo Social del INMUJERES, creados por Ley en enero de 2001 e instalados en marzo de ese año, así como el Consejo

⁷ Este objetivo consiste en “fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas”.

Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento creado en febrero de 2004 y constituido en enero de 2005, se han caracterizado por sesionar de manera regular y con una frecuencia mayor a la dispuesta en su normatividad. Estos cuentan con un reglamento que contiene gran parte de los indicadores de institucionalidad. Además, en el caso de los órganos adscritos al INMUJERES, estos elaboran informes de actividades y minutas de sus sesiones, han publicado en internet los datos curriculares de sus integrantes y disponen de un presupuesto mensual de 60,000.00 pesos. Por su parte el CTC cuenta con su propia página de internet, en la que pueden consultarse todas las actas de sus sesiones, así como el directorio de sus integrantes. De manera particular, destacamos que estos órganos han establecido mecanismos de vinculación con la sociedad a través de foros y de la participación de sus integrantes en diversos espacios públicos.

Por último, se encuentra el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que, además de compartir características con los anteriores, cuenta con una normatividad que ha sido modificada en diversas ocasiones desde su creación en 1995, ha publicado sus informes bajo el formato de “Libros Blancos”, sus sesiones son abiertas al público, cuenta con un mecanismo de seguimiento de acuerdos, se ha vinculado con espacios de participación a nivel internacional como la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, y, muy importante, dispone de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus actividades, que en 2007 ascendieron a la cantidad de 675,000 pesos.

Además, estos últimos cuatro consejos se han renovado periódicamente conforme lo establece su normatividad y mediante convocatoria pública. Los de INMUJERES en una sola ocasión, el CTC en tres ocasiones y el de Desarrollo Sustentable en al menos tres.

A partir de estos ejemplos podríamos decir que cuanto más institucionalizada es una organización más adaptable, compleja, autónoma y coherente es.

Para concluir, conviene retomar los hallazgos más importantes expuestos hasta ahora e incorporar algunas reflexiones hechas al respecto:

1. En el ámbito federal no hay información disponible suficiente que nos permita conocer con precisión cuántos consejos consultivos existen y a qué dependencias están adscritos, cuál es su normatividad, cuáles son sus objetivos, cuántos y quiénes son sus integrantes, cómo son seleccionados, la fecha de su nombramiento y la duración de su encargo, etc. Es decir, muchos de estos cuerpos colegiados viven en la opacidad.

2. Si bien es cierto que los vacíos de información nos impiden saber con certeza el grado de institucionalidad de estos órganos, hay evidencias que despiertan la preocupación pues algunos de ellos no operan de manera regular y, cuando no es así, no lo hacen de una manera que garantice el cumplimiento de sus objetivos.
3. Lo anterior se debe, por una parte, a un diseño normativo deficiente que no contempla mecanismos que ayuden a corregir su mal funcionamiento o a evitar su parálisis. Ya que algunos han dejado de operar sin una disposición legal que lo mandate, mientras que otros no lo hacen en los términos que la normatividad prevé. A esto se suma una falta de compromiso por parte de las dependencias que están encargadas de promover su funcionamiento, las que poco hacen por facilitar los recursos necesarios para tal fin y por colmar las lagunas normativas. Así, los gastos de operación de los consejos se reducen, en muchos casos, al servicio de cafetería y uso de salas de reunión.
4. No existen lineamientos generales a seguir en el establecimiento, integración y funcionamiento de estos órganos, que garanticen su autonomía, la participación ciudadana, la transparencia, y su viabilidad institucional y financiera.
5. Si bien es significativo que varios organismos desconcentrados y descentralizados cuentan con consejos consultivos, es indispensable que estos se creen en las Secretarías que aún no los contemplan.
6. En el establecimiento de nuevos consejos habrá de evitarse la tentación autoritaria de crear órganos “a modo” como ha sido el caso del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos de la SEGOB y del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República. El primero es un órgano capturado por poderes fácticos, mientras que el segundo está organizado de manera cuestionable, pues está cobijado bajo la modalidad de una asociación civil exenta de las obligaciones impuestas por la Ley de Transparencia.
7. Desde el poder público, los consejos consultivos son concebidos sólo como instrumentos de consulta, pero no como espacios de participación a los cuales los ciudadanos tienen derecho y que fortalecen a la sociedad civil y a la defensa y ampliación de derechos civiles, políticos y sociales.

8. En este sentido, debería de incrementarse la proporción de consejos con carácter ciudadano pues en la actualidad son muy pocos.
9. De no realizarse lo anterior, se perdería la oportunidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia de actores no gubernamentales para enriquecer la formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

Convendría tener presentes estas consideraciones en el futuro inmediato al dar seguimiento a las políticas que el gobierno federal tiene contemplado realizar en esta materia, según ha quedado establecido en el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, donde se comprende la estrategia de “promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.” Para dar cumplimiento a esto, la SEGOB, en su Programa Sectorial, se ha propuesto elaborar estudios sobre los consejos de participación ciudadana en la APF, difundir la importancia de estos mecanismos y elaborar manuales y guías metodológicas que permitan la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Hasta ahora, la administración actual ha rendido cuentas magras sobre el cumplimiento de estos propósitos pues en los dos primeros informes de gobierno sólo se ha informado de la actividad del Consejo Técnico Consultivo, así como de acciones que pueden considerarse como menores y aisladas que no abarcan a la totalidad de órganos que hemos mencionado en esta presentación.

Por nuestra cuenta, en INCIDE Social se continuará profundizando esta investigación tomando como objeto de estudio a consejos consultivos vinculados a la política social, con apoyo de la Fundación Rostros y Voces que ha considerado pertinente el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, quiero agradecer la oportunidad y la confianza que me han brindado mis compañeros de INCIDE Social para realizar esta presentación. Gracias a ustedes por su atención.

Mesa 4

Profesionalización y capacitación

Daniel Ponce Vázquez
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cristina Safa Barraza
Grupo de Educación Popular con Mujeres.

Viejos desafíos y nuevos horizontes para la profesionalización de las OSC en México.

Daniel Ponce Vázquez
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

*A la memoria de quienes en el 2008 se nos adelantaron:
Carlos Núñez: amigo y educador popular del continente.
El Brasileño; Carlos Rodríguez Brandao discípulo de Freire.
Del Colombiano Orlando fals Borda: Padre
de la Investigación- acción- participativa
Y con especial cariño para Ceci Loría por su entereza
y batalla de todos los días por la vida.*

Una introducción necesaria

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), las OSC son, además de un actor fundamental para seguir aspirando a una sociedad democrática y justa para todos y todas; un activo en la defensa y la promoción de los derechos humanos en México. Hoy más que nunca, en medio de un complejo contexto donde se pretende enfrenar la oscuridad con más tinieblas. Donde la violencia pretende acabarse con más violencia, donde la fuerza no se enfrenta con inteligencia sino con más fuerza. Y como en todo conflicto armado donde los hombres y mujeres y aún los niños son las principales víctimas y bajas de esta “guerra”.

Las reflexiones que compartiré, están colocadas para el debate, con preocupación y con afecto, sobre todo para aquellas organizaciones que no se encuentran aquí y que no tiene espacios para la reflexión y el análisis. Las condiciones y mecanismos que se abrieron para la participación y el fortalecimiento de las OSC en los últimos, no existen más o están sumamente desgastadas o agotadas.

Muchas de las organizaciones, redes e iniciativas con perspectiva nacional que se conformaron durante la última década del siglo pasado, han desaparecido, replegado o están igualmente débiles. Aunque tendríamos que reconocer de igual forma que han surgido nuevas iniciativas regionales con mayor fuerza.

Es una verdad de Perogrullo, afirmar que las cosas han cambiado de verdad; que los paradigmas de trabajo se han movido; que las estrategias de sostenimiento, de reproducción, de crecimiento, de captación de cuadros y militantes civiles para las OSC, sus causas e iniciativas ya no funcionan frente a un contexto que se movió de manera vertiginosa. A pesar de que se multiplicaron desde la sociedad civil y desde iniciativas gubernamentales acciones

concertadas. Las condiciones para el desarrollo de las OSC se han transformado – aunque muchas veces no para bien del sector- .

Hoy como ayer, en muchas coyunturas históricas, las OSC se encuentran en un momento de crisis que ofrece al mismo tiempo oportunidades de remontar la función a la que han sido relegadas por los actores políticos de distinto signo. Ya los teóricos de las transiciones⁸ nos lo habían advertido, la importancia y dimensión de la participación ciudadana y el papel de los organismos intermedios de la sociedad civil durante la crisis y el cambio de régimen, pasan a un segundo plano, se repliegan, definitivamente desaparecen o subsumen dentro del nuevo actor de la transición: los partidos políticos. Y el caso mexicano no fue la excepción.

Las siguientes reflexiones están inspiradas en la convicción de que la participación ciudadana, la existencia, reconocimiento, fomento, desarrollo, trabajo, impacto y multiplicación del quehacer y acciones de las OSC forman parte del legado de los derechos humanos y son sin duda un capital social para el país. Pero dado que los principios y supuestos democratizadores de la transición y el pleno respeto de los derechos humanos, no son una realidad en nuestro país, se hace necesario un replanteamiento sobre su rol, su revisión y relanzamiento como una herramienta de participación ciudadana, de contrapeso en la vida pública, de control ciudadano frente a los poderes fácticos y los excesos de la clase política, en este momento tan delicado y confuso para la vida de México.

¿Qué ha cambiado en el contexto que impacta a la profesionalización y capacitación de las OSC?

La conquista que significó el cabildeo, aprobación e implementación de las primeras acciones de la LFFAROSC, ha derivado en un enfoque de contención, donde privan relaciones entre el Estado y las organizaciones cercanas al control, a la formalización de la relación, de nuevas formas de corporativismo, pero muy poco vinculado al espíritu original de la Ley de fomento.

Los avances en materia de la transparencia de los fondos públicos se opacaron y la diversidad de fondos y su acceso a la pluralidad de organizaciones se concentró en temas compensatorios, debido a la incapacidad del mercado y

⁸ Przeworski, Adam Democracia sustentable. Paidós, Buenos Aires Argentina. 1998; Mansilla,HCF, Algunas insuficiencias de la democracia contemporánea. Una crítica a las teorías de la transición latinoamericana .Revista de estudios Políticos. Santiago de Chile 2000.

del Estado para atenderlos. Las políticas públicas han enfatizado el papel asistencialista de las OSC, más que en sus aspectos deliberativos, de incidencia, control ciudadano del ciclo de las políticas públicas y en la defensa y protección de los derechos humanos de grupos vulnerabilizados de la sociedad.

El conflicto político del 2006, trasminó la relación de diversas áreas del gobierno con las OSC, y las relaciones y la confianza entre las mismas organizaciones. Las propias OSC se han reagrupado a partir de agendas locales y en la sobrevivencia; más que en estrategias de articulación nacional o temática, con la fuerza que mostraron durante la década de los noventa.

Los viejos desafíos de la profesionalización

- La ausencia de un sistema nacional de profesionalización que de cuerpo y consistencia y oriente la dirección de las fortalezas del sector.
- El temor a la certificación “tema tabú” en muchas OSC. La certificación necesaria, no refiriéndonos a una certificación “oficial y gubernamental”, sino dentro del mismo sector.
- Esto ha generado una fragmentación y la existencia de tres segmentos: el que está ligado al origen y las prácticas de corte empresarial, que cuenta con un sistema de certificación más o menos reconocido y extendido, que le permite acceder a fuentes de financiamiento privado con mayor facilidad.
- El segmento alternativo, que en la pluralidad proviene de orígenes cristianos y sociales contestatarios y de movilización social, que cuentan con una diversidad de sistemas de rendición de cuentas o sin relevancia en sus prácticas, por supuesto atomizando los modelos y las prácticas y dificultando el acceso a nuevas fuentes de financiamiento públicas y privadas.
- Y la proliferación de OSC “patito” que se mueven en los mercados, bajo prácticas “cacha renta” del mercado y del Estado a favor de causas o temas de boga o coyunturales, moviéndose al mejor postor, todo un *modus vivendi* que ha generado voces que reclaman mayor control del sector sin distingos o matices.
- Una apuesta fundamental de los programas de profesionalización de inicios de esta década del nuevo siglo era que las mejores y más sistematizadas experiencias y conocimientos se pusieran al alcance de un sin fin de organizaciones de nueva creación, en el contexto del crecimiento, apertura y pluralización de fondos públicos para las OSC. Una especie de homologación plural sobre el principio Freireano de “nadie

sabe todo, nadie es ignorante del todo, todos sabemos algo; el mundo es nuestra mediación”.

- El reconocimiento del valor de esa pluralidad y el acumulado histórico se truncó: “hoy a cualquier taco llamamos cena” (en palabras de Carlos Núñez Hurtado) y las ofertas, las “expertises” y trayectorias, son sustituidas por la habilidad mercadológica en ofrecer diplomados, cursos, e incluso “ganar” convocatorias sin que nadie las evalúe conceptual o metodológicamente, e incluso si los docentes o facilitadores tienen las herramientas y los conocimientos especializados para fortalecer las capacidades de las OSC.
- El centralismo geográfico, en materia de la profesionalización y capacitación sigue siendo un mal endémico que no logra romperse, sino ahondarse.
- La capacitación prima sobre los procesos formativos, privilegiando aquellos que de manera funcional aseguran mínimos para el ejercicio de recursos, la aplicación de formatos y procedimientos normativos, por encima del impacto sobre los problemas reales que están en la realidad.
- El debilitamiento de las capacidades para ser y hacer noticia y visualizar el trabajo de las OSC.
- Y la ausencia en muchas prácticas de metodologías y conocimientos para evaluar el impacto del trabajo, sistematizarlo, generar teoría y aportar a los grandes problemas nacionales.

Además, el instrumento (las diversas formas organizativas que ha adquirido o las características de la institucionalización de las organizaciones civiles) se ha ido comiendo las causas y muchos programas, en la lógica de mercado, que están más orientados a la conservación y reproducción de los centros y organizaciones, que al trabajo concreto; una práctica que apunta mucho menos a la generación de modelos y por supuesto muy lejana está la visión de que las OSC tenían no solo la capacidad, sino el derecho de participar realmente en todo el ciclo de las políticas públicas.

Hay sin embargo, una excepción importante. Las lecciones e importantes logros obtenidos en el sector de las OSC relacionadas con los derechos de las mujeres y la diversidad, pero éstas no han sido incorporadas al conjunto del sector, y en muchos casos, priman las divisiones, el sectarismo y los celos “profesionales” por no ser plagiados, ni conceptual o metodológicamente, ni en las fuentes y contactos para los escasos recursos en disputa.

Una parte aguas importante para la historia de la ciudad de México, nos develó a manera de ventana del “Aleph Borges”, un *Momentum* de la dinámica

actual de las organizaciones civiles. En plena coyuntura del “caso *News Divine*”⁹ a diferencia de otros momentos y casos en la historia del país, donde independientemente de las tareas y causas particulares, las OSC se agrupaban y cerraban filas para priorizar la defensa de las víctimas, tratándose de Chiapas, Guerrero, Atenco e incluso Oaxaca o Ciudad Juárez. Nada...¹⁰ ni un pronunciamiento, una débil presencia en la zona y la soledad de los de siempre. El caso es paradigma en muchos sentidos, no sólo para los derechos de los y las jóvenes, sino para medir el nivel de fortaleza del tejido social, el papel de las instituciones del Estado y la capacidad de las OSC para responder con su vocación siempre solidaria.

Nuevos horizontes

*“Quien dijo que todo está perdido hoy vengo a entregar mi corazón”
Fito Paéz 1987.*

Hay tareas que por su naturaleza, intereses, capacidades, por el papel social e imaginario popular ni el Estado, ni el mercado, ni la academia pueden atender. La crisis actual -incluida la de muchas instituciones- y las subsecuentes van a requerir capacidades inéditas en las OSC. El reconocimiento de estas tareas debe ser valoradas como de pleno interés público y ser motivo no solo de políticas públicas, sino de recursos públicos para su desarrollo imperativo.

Para estos desafíos las OSC requieren de programas y procesos de profesionalización para no generar dinámicas iatrogénicas¹¹ en la sociedad o grupos con los que se trabajan, donde la voluntad y militancia con las causas se complementa con una formación sólida conceptual y metodológica.

Aún en los escenarios más complejos, violentos o de cierre de espacios públicos; las OSC deben manejarse con suficientes habilidades en el conocimiento de la normatividad, la llamada “tubería” institucional y reglas de la negociación, superando la falsa contradicción del que –concertación- es sinónimo de -traición a las causas-; sin olvidar –independientemente del signo u origen partidario de cualquier gobierno-, que la autonomía es un valor no sólo identitario de las organizaciones, sino uno de sus activos más buscado por las instancias oficiales. Para ello debemos recordar la importancia de lo siguiente:

⁹ Ver. CDHDF. Recomendación 11/ 2008

¹⁰ “Nada, o casi nada, que no es lo mismo, pero es igual”, Carlos Varela: Como los Peces. Habana Cuba 2002.

¹¹ En medicina se llama iatrogenia a cualquier tipo de alteración del estado del paciente producida por el médico. Se deriva de la palabra *iatrogénesis* que tiene por significado literal ‘provocado por el médico o sanador’ (*iatros* significa ‘médico’ en griego, y *génesis*: ‘crear’. El concepto también es usado en lógica cultural, política, social o asistencial.

- Militancia y profesionalismo dos caras de la misma moneda, en el desarrollo institucional de las OSC. No son dimensiones excluyentes, sino necesarias, su actualización y redefinición es una tarea importante, dentro de los programas y enfoques de profesionalización.
- Unidad en la diversidad, diálogo y superación de todo sectarismo que debilita y rompe fuerza en el dialogo con el Estado, creación de nuevas formas –incluida la virtual de relacionamiento y articulación entre las OSC.
- Políticas públicas de nueva generación para la profesionalización. Que incorporen los aportes de las denominadas TICs (tecnologías de información y comunicación).
- Reforma legislativa para ajustar las fallas del Estado en materia de fomento a las OSC.
- Recursos públicos para las universidades públicas y privadas para generar procesos de profesionalización en alianza con las OSC, tanto regional como temáticamente
- Recursos para investigación de programas nacionales y locales de profesionalización, *ad hoc* al contexto y desarrollo político de las OSC.
- Fortalecimiento de las capacidades de las OSC en el manejo de los ciclos de proyectos, programas y políticas públicas.
- Recursos para el intercambio y sistematización de experiencias exitosas en materia de desarrollo.
- Acceso a medios de comunicación para visibilizar y reconocer el trabajo de las organizaciones como activos del tejido social y defensa de los derechos humanos.

La inversión en el fomento de la capacidad asociativa de la sociedad es una inversión en pro de la seguridad humana, la paz social, la ampliación de los derechos humanos y el desarrollo. Para ello requerimos OSC fuertes, transparentes, con capacidad de incorporar a sus activos a profesionistas, que junto con el saber popular aporten a los problemas –localmente.

Requerimos del fortalecimiento de su autonomía y de su capacidad auto regulatoria frente a sus dinámicas y conflictos. Porque las OSC, son un contrapeso fundamental en la arena pública, para la deliberación de los problemas nacionales y locales, son un componente fundamental para fortalecer a la ciudadanía y son un valor social para conocer y ejercer derechos, es impostergable su pleno reconocimiento, efectivo fomento y profesionalización.

La profesionalización es hoy por hoy una apuesta a revestir a este importante actor social de los activos para fomentar el tejido social en el siglo XXI.

Balance del proceso de profesionalización de las OSC en México

María Cristina Safa Barraza
Grupo de Educación Popular con Mujeres

Introducción.

Hoy más que nunca las OSC son consideradas actores estratégicos en el diseño, implementación y evaluación de acciones de desarrollo en diversos ámbitos territoriales, algunas vinculadas a las políticas públicas. Este posicionamiento es producto del quehacer cotidiano y de la lucha permanente por una mejor calidad de vida desde diversos frentes: desde la organización social de base hasta el organismo civil profesional que trabaja con mujeres, niños y niñas, grupos mixtos, en temas también diversos, ambientales, productivos, derechos humanos, y muchos más.

A casi cinco años de promulgada la LFFAROSC, en México no contamos aún con una política de Estado que propicie la participación ciudadana y la consolidación de las organizaciones civiles. Ante este hecho se hace necesario contar con una política que no implique la sustitución de responsabilidades del gobierno y que se sustente en el respeto a la autonomía de las OSC y la corresponsabilidad entre los distintos actores sociales y políticos.

La LFFAROSC, fue aprobada el 15 de diciembre de 2003 por la LIX Legislatura y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004. Esta Ley garantiza a las OSC su derecho a 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. Lo anterior con el fin de participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los estímulos y apoyos del gobierno federal que faciliten y fortalezcan el desarrollo de sus actividades. Esta Ley institucionaliza también el respeto en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

Entre las actividades de fomento a las OSC, de acuerdo con la LFFAROSC, que la Administración Pública Federal debe promover, se encuentran las actividades de “prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley”.

La formación de las y los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento institucional de las mismas ha sido un campo de trabajo fundamental las OSC, desde la autonomía de sus decisiones. A ello se han dedicado largos años de esfuerzos de común acuerdo, con un espíritu de corresponsabilidad, y han diseñado junto con el gobierno, dispositivos que han

contribuido al fortalecimiento de las organizaciones civiles, tales como el Diplomado de Profesionalización (ahora llamado Programa), el Diplomado sobre Economía Solidaria, diversas iniciativas de fortalecimiento de la perspectiva de género, etc.

Sin embargo, no han sido suficientes las iniciativas impulsadas por las instituciones gubernamentales que contribuyan a este fin. Desde sociedad civil existen iniciativas diversas que contribuyen al fortalecimiento institucional y la profesionalización de las OSC, y cada una de ellas entiende de diversa manera estos conceptos y el de OSC también.

La ponencia menciona qué entendemos desde GEM por estos conceptos, los principales retos en esta materia y algunas recomendaciones de política pública.

1. Marco conceptual.

Organismos de la Sociedad Civil.¹²

Las organizaciones sociales, en sentido amplio, como señalan Cohen y Rogers, forman parte de “[...] esa amplia variedad de organizaciones intermedias, no familiares, entre los individuos, las corporaciones y las instituciones del Estado y los sistemas políticos electorales”. Se han caracterizado por su potencial transformador en la vida cotidiana, es decir, son grupos que buscan caminos alternativos de vida.

Nos referimos a asociaciones libres en tanto se reúnen voluntariamente a partir de la identificación de campos específicos de la vida social como la salud, la educación, la vivienda, la economía, etc. Son asociaciones sin fines de lucro, cuyo fin es actuar colectivamente en el espacio público, para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad. Hacen frente a los efectos de la exclusión social y atienden necesidades de la población menos favorecida, que el gobierno no cubre o que atiende desde estrategias diferentes. Sus acciones tienden al beneficio común para lo cual, algunas organizaciones se plantean acciones en territorios específicos, y otras más se proponen una incidencia más amplia al influir en las decisiones públicas de fomento para las actividades de los organismos civiles y de los temas que tratan así como en su normatividad.

Son agrupaciones estables, organizadas, con una estructura básica de relaciones y comunicación, que comparten una cultura organizacional, con reglas de funcionamiento y objetivos compartidos, que tienden a profesionalizar su quehacer; la mayoría cuenta con personalidad jurídica. Reciben financiamientos

¹² Safa Barraza, Ma. Cristina; Safa Barraza, Alejandra Estudio “Sistematización y Análisis sobre Necesidades de Fortalecimiento Institucional de los OSC” México, DF, diciembre 2006.

de gobiernos, la cooperación internacional, de empresas, individuos, y algunas generan recursos propios y desarrollan labores bajo convenios, contratos y compromisos claramente establecidos, se orientan a la prestación de servicios a terceros de manera profesional.

En México existe una gran diversidad de organizaciones civiles, no son homogéneas ya que presentan diferencias significativas en cuanto a su identidad, actividades que desarrollan, la relación que establecen con la política y con los grupos sociales. Coexisten las que buscan asistir a la población más desfavorecida al dotar de servicios y recursos para la sobrevivencia, llamadas de asistencia; con otras que se plantean no sólo atender, sino fortalecer las capacidades de los sujetos para los que trabajan y defender conjuntamente los derechos humanos y la democracia, éstas últimas llamadas de desarrollo.

Por otro lado, observamos en los últimos años un predominio de una cultura política asistencial que se arraiga en problemáticas sociales muy particulares y cualitativamente diferentes a las que enfrentan algunas regiones del país con menores índices de desarrollo humano. En el Sur y Sureste, regiones en donde se concentran índices mayores de pobreza y una distribución más inequitativa de la riqueza y de las oportunidades de educación y empleo, en cambio, los proyectos de desarrollo, derechos humanos y democracia son los ejes que convocan a la formación de las organizaciones.

Se identifican diversos tipos de organizaciones, señalaremos los dos más importantes según la tipología elaborada por Alberto Olvera:

- a) Las organizaciones de promoción, desarrollo y servicio.- son asociaciones que son resultado de varios factores, como la existencia de una vocación transformadora en los sectores progresistas de la Iglesia, el descrédito de la política partidaria, la falta de credibilidad en la izquierda, la expansión del sistema universitario, la existencia de organizaciones internacionales de apoyo a iniciativas de desarrollo social y la emergencia en el mundo de los nuevos movimientos sociales (ecologista, feminista, pacifista, etc.). Las acciones de los organismos civiles se plantea a nivel internacional, así mismo establecen relaciones y alianzas con redes y organizaciones afines a este nivel.

Vistas en su conjunto, representan un verdadero movimiento social ya que manejan nuevos valores morales, políticos y culturales y reflejan una vocación explícita e intencionada por transformar un orden social que se considera injusto.

En lo individual son organizaciones formales con personalidad jurídica, con una vida institucional y llevan a cabo tareas específicas a través de

proyectos de promoción del desarrollo y la creación de grupos y movimientos. Crean sus agendas sociales y políticas, y por consiguiente son actores relevantes para el impulso de estrategias alternativas de desarrollo y para la democratización de la vida pública.

Ponen en el centro la defensa de los derechos humanos, económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos, son cuestionadoras de las reglas de operación del sistema político. Impulsan movimientos amplios en defensa de los derechos, como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Alianza Cívica y el Movimiento Ciudadano por la Democracia, buscando ampliar su actuación en la esfera pública de manera articulada.

- b) Existen, además, una gran cantidad de organizaciones dedicadas a atender a niños y jóvenes, a sectores desprotegidos como los grupos étnicos, de la tercera edad, los refugiados, los niños maltratados o en situación de calle, la población en condición de desastre, las personas con discapacidad, entre otros. Son organizaciones que eligen a los más desfavorecidos y desprotegidos de la sociedad como destinatarios de sus acciones con una visión de “asistir al otro”. En los últimos tiempos la cultura de la asistencia se ha fortalecido y por su carácter, que busca mitigar los efectos de las desigualdades sociales, contribuyen poco a atender las causas que las generan. Estas organizaciones civiles se encuentran vinculadas a las empresas regionales y a un voluntariado, sobre todo femenino, que busca mitigar las desigualdades sociales.

Es necesario mencionar que esta diferenciación no es tajante, dado que habrá organizaciones cuya misión institucional implica la asistencia de manera estratégica y que además se plantean incidir de manera más profunda en los cambios de vida de los sujetos; lo que ha sido posible gracias a metodologías innovadoras, el involucramiento de los sujetos de atención en el análisis y solución de sus problemas y a partir de la incidencia en las políticas públicas.

También es importante ubicar la diversidad de estas organizaciones, esto es especialmente interesante por el incremento de organizaciones que atienden a personas con algún tipo de discapacidad y las que apoyan a los enfermos con VIH. Dos problemas donde no es suficiente la asistencia si no se acompaña de programas educativos que defienden los derechos de estas minorías.

Los programas de desarrollo son un campo compartido entre las instituciones de asistencia y las organizaciones de desarrollo. Es decir, es un campo de acción donde las fronteras entre la asistencia y las organizaciones de desarrollo se encuentran casi desdibujadas. Son organizaciones que buscan

cambiar las condiciones de supervivencia por oportunidades de desarrollo. Por lo mismo, para su análisis resulta pertinente considerar el origen de los actores sociales que las promueven, sus fuentes de financiamiento y las metodologías y estrategias de intervención.

Las áreas de atención son los proyectos de desarrollo comunitario, las de desarrollo rural y las de desarrollo urbano. Llama la atención la emergencia de desarrollo indígena. Por lo mismo, resultaría muy esclarecedora la manera como el desarrollo es pensado como programa político que supone la incorporación de la diferencia cultural y la participación activa de los beneficiarios como ejes centrales de sus acciones. En este mismo sentido, se perfilan las organizaciones que logran la institucionalización de la perspectiva de género en sus programas y demandan la incorporación de este eje transversal en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

Otra de las vetas importantes a profundizar es la transformación de los proyectos de desarrollo urbano a la luz del descuido de la marginalidad urbana en la última década y su reincorporación como una de las tareas más apremiantes y pendientes de atención. En este caso en particular, este análisis nos permitiría entrar al análisis crítico sobre el papel político de los grupos de base de corte corporativo-partidista y el papel que actualmente juegan las organizaciones civiles en las grandes urbes.

Por otro lado, analizar la relación entre los programas ecologistas y los de desarrollo rural es otro de los caminos para adentrarnos a la discusión sobre el papel de las organizaciones civiles como Nuevos Movimientos Sociales. En esta discusión es interesante destacar la presencia de organizaciones que buscan regular la economía global y cuestionar la intervención de las instituciones internacionales –económicas y políticas- frente a los problemas que se generan a partir de las relaciones desiguales entre las regiones del mundo, pero también la viabilidad de los países no occidentales.

Por último, otro de los ejes que pueden dar luz sobre la heterogeneidad de las organizaciones civiles es el papel que asumen en la ciudadanización de la política y en la autodeterminación y consolidación de la sociedad en complementariedad con el Estado: ¿Las organizaciones civiles han podido ser reconocidas como actores sociales relevantes debido al debilitamiento del Estado de bienestar y a la reducción del presupuesto destinado a los programas sociales? ¿Cuáles tareas le corresponden al Estado y cuál es el papel que deben jugar las organizaciones civiles para enfrentar los problemas que generan las desigualdades sociales? ¿Cómo, a partir de sus acciones, contribuyen al establecimiento de una cultura de derechos y democracia? En síntesis, ¿Cuál es el alcance político de sus acciones?

Por otro lado, observamos en los últimos años un predominio de una cultura política asistencial que se arraiga en problemáticas sociales muy

particulares y cualitativamente diferentes a las que enfrentan algunas regiones del país con menores índices de desarrollo humano. En el Sur y Sureste, regiones en donde se concentran índices mayores de pobreza y una distribución más inequitativa de la riqueza y de las oportunidades de educación y empleo, en cambio, los proyectos de desarrollo, derechos humanos y democracia son los ejes que convocan a la formación de las organizaciones.

- La región Norte llama la atención por la escasa presencia de organizaciones civiles en general.
- Por otro lado, Zacatecas es el estado con mayor migración a los Estados Unidos a nivel nacional (12.20% de la población mayor de 12 años, el promedio nacional es de 4.92%). La migración internacional también es significativa en el estado de Durango (10.90%) que ocupa el tercer lugar a nivel nacional después de Baja California Norte (11.10%). Una de las preguntas que surgen es el papel que juegan los migrantes en el bienestar de estos estados: ¿Cuáles son los mecanismos para el desarrollo social en estos estados que no cuentan con presencia significativa de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo son los programas sociales desarrollados por el gobierno? ¿Descansa en las redes migratorias el desarrollo de la región?
- En las regiones del Sur, Sureste y Golfo se encuentran los niveles más bajos de niveles de desarrollo humano. Sin embargo, en estas regiones es poco significativa la presencia de organismos civiles de corte asistencial. Es decir, en estas regiones encontramos una estrategia opuesta al Nordeste: poco desarrollo de cultura asistencial e importante presencia de organizaciones civiles de desarrollo y derechos humanos.

Convendría preguntarse si el nivel de concentración pobreza-riqueza frena el desarrollo de una cultura asistencial y, al mismo tiempo, explican la presencia de organizaciones civiles con opciones políticas que cuestionan el sistema social y sus instituciones políticas.

Fortalecimiento institucional y profesionalización¹³

Entendemos por fortalecimiento institucional el proceso que un organismo ha desarrollado para construir una estructura sólida en los diferentes ámbitos

¹³ Ídem.

institucionales, así como en los diferentes niveles de planificación, operación, seguimiento y evaluación de sus acciones en el marco de una cultura organizacional. En este marco institucional, las personas constituyen el eje articulador, organizadas a partir de la misión institucional, para lo cual cuentan con un marco normativo y de operación claro y eficiente, con acuerdos y formas de relacionarse explícitos. De esta manera desarrollan su trabajo de manera eficaz gracias a esta contención institucional y al dominio de capacidades y habilidades suficientes.

El fortalecimiento institucional ha sido entendido y definido de diversas maneras, desde ser el medio a través del cual una organización se fortalece, ser un proceso de mayor coherencia entre la misión, estructura y actividades de una organización; y el fin, al asegurar los medios de continuidad y cumplimiento de la misión institucional.¹⁴

Según Carrillo Collard en México existen dos tendencias principales en la conceptualización del fortalecimiento institucional:

- a) La postura técnica, relacionada a las mejoras de procesos internos orientados a garantizar el uso óptimo de los recursos, la eficiencia de la organización y la calidad de los programas, y
- b) La postura política o social, que tiene que ver con la visibilidad y el posicionamiento del trabajo de las organizaciones, como elementos claves para incidir en procesos más amplios de cambio social.

Instancias que han trabajado en torno al fortalecimiento institucional en México tienen su propia definición:

- El Sistema Integrador para el Fortalecimiento de Iniciativas Civiles (SINFÍN) lo caracteriza como “un proceso de intercambio sistemático que aporta capacidad e incidencia a las iniciativas civiles”¹⁵.
- Espiral, lo considera “un proceso que supone una lógica de aproximaciones sucesivas en donde el objetivo es, por un lado, lograr la coherencia ente las diferentes dimensiones de la institución y por el otro, una proyección institucional realmente capaz de transformar la realidad en la que vivimos.” (Espiral 1999).

¹⁴ Eade 1997, p.27, citado por Carrillo Collard, Patricia; García Chinas, Paola; Tapia Álvarez, Mónica. El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México, Debates, oferta y demanda. Alternativas y Capacidades, A.C. México, DF, Noviembre 2005.

¹⁵ Citado por Carrillo Collard, Patricia; García Chinas, Paola; Tapia Álvarez, Mónica. El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México, Debates, oferta y demanda. Alternativas y Capacidades, A.C. México, DF, Noviembre 2005.

- Project Concern Internacional lo concibe como “un proceso participativo y creativo de cambio planeado para desarrollar el potencial de una organización en relación con su misión, su naturaleza social y su contexto. (Project Concern 2003).
- Para Alternativas y Capacidades, A.C., el fortalecimiento institucional es entendido como “la construcción de capacidades dentro de la organización para lograr que sus actividades tengan mayor impacto en las problemáticas que pretende atender, que el uso de sus recursos sea más eficiente y que sus esfuerzos sean sostenidos a lo largo del tiempo”.

Estas iniciativas han desarrollado diversas estrategias de fortalecimiento institucional y han limitado incluso sus intervenciones a ciertos temas. Sin embargo, las diversas formas de entender el fortalecimiento no son excluyentes y tienen coincidencias importantes, como señala el estudio de Alternativas y Capacidades, al concebirlo como un proceso que se desarrolla y se logra a través del tiempo, que implica acciones sistemáticas de largo plazo, y que los métodos y estrategias son diversos, dependiendo de cada caso en particular.

En el presente estudio consideramos que el fortalecimiento institucional es un proceso de aproximaciones continuas con el propósito de analizar la dinámica de las organizaciones y sus contradicciones, que permitan hacer conciencia respecto a las fortalezas y potencialidades por un lado, como de los problemas y desafíos por el otro, y poder actuar en consecuencia. Por ello, el fortalecimiento institucional tiene impactos tanto al interior del propio organismo como en el exterior en su esfera de acción.

Se trata de un proceso de aprendizaje y crecimiento institucional que permite la construcción de capacidades de la organización para lograr que sus actividades tengan un mayor impacto en las problemáticas que pretende enfrentar, que el uso de los recursos sea más eficiente y sus esfuerzos sean sostenibles a lo largo del tiempo. Se fortalece el funcionamiento interno de las organizaciones para aumentar el impacto de su trabajo y su capacidad de incidencia en otros espacios, esto es posible a través de mecanismos, instrumentos, políticas, sistemas y principalmente a través de las personas.

Por ello, este crecimiento institucional implica obligadamente el crecimiento de las personas en cuanto a sus habilidades, capacidades y actitudes en torno a su trabajo. Es a través de la profesionalización que se incide en fortalecimiento de las capacidades de las personas. Se trata de un proceso de re-conocimiento de saberes tácitos, aprendizaje de conocimientos con cierto grado de sistematización, abstracción y formalización, así como de adquisición de una serie de habilidades y actitudes indispensables para desarrollar un trabajo profesional de incidencia.

Los organismos civiles constituyen la instancia de análisis e intervención para generar procesos de fortalecimiento, lo cual se logra a partir de los actores del desarrollo, quienes finalmente logran prever los riesgos de la exclusión social, ser capaces de promover y concretar la renovación, la acción planificada en el largo plazo, construir liderazgo social, incidir en leyes y políticas, a fin de que participen de manera más eficiente y articulada en las acciones de la política y el desarrollo social.

El fortalecimiento institucional tiene una infinidad de estrategias y caminos a seguir dependiendo de cada caso. La posibilidad de que la formación de las personas a través de estrategias de profesionalización impacte en la vida y cultura institucional dependerá de las estrategias mismas de formación y de su efectividad, así como del compromiso social entre los actores. Desde evaluaciones diagnósticas, externas o internas, talleres, cursos, espacios de discusión interna, seminarios, diplomados, intercambio de experiencias, consultorías, acompañamiento en campo, educación a distancia, entre muchas más.

Además de las fórmulas que cada caso considere más adecuadas, para fortalecer el pacto entre las personas y la institución, como dice Rafael Reygadas, a partir de la vinculación entre profesionalización y fortalecimiento institucional, se deben considerar las exigencias del entorno, las demandas de los sujetos con los que se trabaja, el momento histórico y espacio geográfico concretos, así como el momento en la vida institucional.

Estas estrategias surgen del auto conocimiento a profundidad, punto de partida que permite la búsqueda de los espacios de formación, la acción sistemática para lograr la coherencia institucional, así como sentar las bases para un mejor posicionamiento de los organismos civiles. Implica por tanto, reafirmar y mejorar formas exitosas de operación, así como construcción y apropiación de nuevos esquemas de funcionamiento a partir de procesos formativos y de aprendizaje. Este desafío obliga a la creatividad, a la innovación, aspectos que han caracterizado a los propios organismos civiles.

Formación de habilidades y competencias.¹⁶

En América Latina, los procesos de innovación educativa se enmarcan, no sólo en el constructivismo, sino también en la larga tradición de la pedagogía popular que concibe el aprendizaje como un proceso autónomo, activo e interno de

¹⁶ Girardo P, Cristina – Coordinadora. Medina, Néstor; Mochi Prudencio; Safa Alejandra y Sandoval Moreno Adriana Equipo de investigación: Sistematización del diplomado sobre profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil en México - INDESOL 2003-2005 El Colegio Mexiquense, A.C. y el Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.

construcción de nuevos conocimientos que contribuye necesariamente al desarrollo integral de la persona. Este desarrollo integral implica considerar de forma relacionada los cuatro pilares del aprendizaje que se proponen en el Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors; “aprender a conocer”, “aprender a hacer”, “aprender a ser” y “aprender a vivir juntos” (UNESCO).

Para Amartya Sen la construcción de la capacidad humana se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que considera valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. Mientras que el capital humano se encuentra en el carácter de agentes [agency] de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción (Sen, 2000).

Cuadro 1. Habilidades de las OSC

Habilidades y competencias para el fortalecimiento institucional	Habilidades y competencias para el desarrollo social
Auto-diagnóstico	Analíticas del contexto y problema social
Ciclo de proyectos	Intervención social
Para la inclusión y equidad	Comunicación y transparencia
Sistematización y evaluación	Vinculación
Organizativas	Desarrollo sustentable
Comunicación y manejo de TICs	Saber observar
Procuración de fondos	Saber escuchar
	Expresar ideas creativamente

La construcción de capacidades (Capacity Building) en las organizaciones no gubernamentales para Ian Smillie, siguiendo a Alan Fowler:

Cuadro 2. Construcción de capacidades

Capacidades	Significados	Procesos	Fines
Construcción de capacidades de una organización: desarrollo organizacional	Fortalecer las habilidades de organización a realizar funciones específicas, como gestión de campamentos de refugio.	Construcción coherente dentro de las operaciones internas; desarrollo de las posibilidades de continuar aprendiendo y de adaptación.	Mejorar la viabilidad de organización, sustentabilidad e impacto en relación a su misión.
Construcción de	Fortalecer las	Desarrollo de las	Lograr confianza e

capacidades de un subsector institucional (e.g., ayuda, crédito, asistencia de emergencia): desarrollo sectorial	habilidades del sector o subsector a mejorar sus impactos generales	relaciones de ayuda mutua y entendiendo dentro del sector o subsector.	interacciones significativas con otros sectores y actores sociales basados sobre aprendizajes y estrategias compartidas.
Construcción de capacidades de la sociedad civil: desarrollo institucional	Mejorar las habilidades de soportar la apuesta primaria (titular) a identificar y llevar actividades para resolver problemas	Permitir y estimular interacciones mejores, comunicación, resolución de conflictos en la sociedad, acrecentar el capital social.	Incrementa la habilidad de soportar la apuesta primaria [stake-holders] a atraer con y en la arena política y el sistema socioeconómico conforme con sus intereses.

Ian Smillie cita en pág. 11 a Fuente: adaptado por Alan Fowler, *Triking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs in International Development* (London: Earthacan, 1997), 188.

Conceptualización del agente de desarrollo social¹⁷

Un agente de desarrollo social es un operador, un agente dotado de competencias para promover el desarrollo social, actuar en el campo de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, universidades, así como también en empresas del sector privado que se inscriban en el principio de la responsabilidad social empresarial.

Es capaz de promover la construcción de vínculos entre sujetos e iniciativas, de analizar el contexto socio económico y cultural, de gestionar y evaluar proyectos que favorecen procesos de cooperación nacional e internacional, de diseñar políticas públicas y de utilizar los instrumentos normativos vigentes. Es un facilitador del desarrollo con equidad de género.

2. Situación actual de la profesionalización de los integrantes de las OSC

➤ Necesidades de fortalecimiento institucional

¹⁷ Girardo Pierdominici, Cristina; Mochi Alemán, Prudencio. Versión Final. Proyecto: Maestría en Agentes del Desarrollo Social.

El nivel de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones es muy dispar, muy heterogéneo debido a que las OSC se han multiplicado en los últimos años, pese a los pronósticos de que existiría una reducción a falta de recursos económicos y de un real fomento a sus actividades.

Señalamos a continuación las áreas temáticas que hemos identificado como necesidades de formación para la profesionalización de los y las integrantes de las OSC a partir de un estudio realizado en 2007 por GEM.

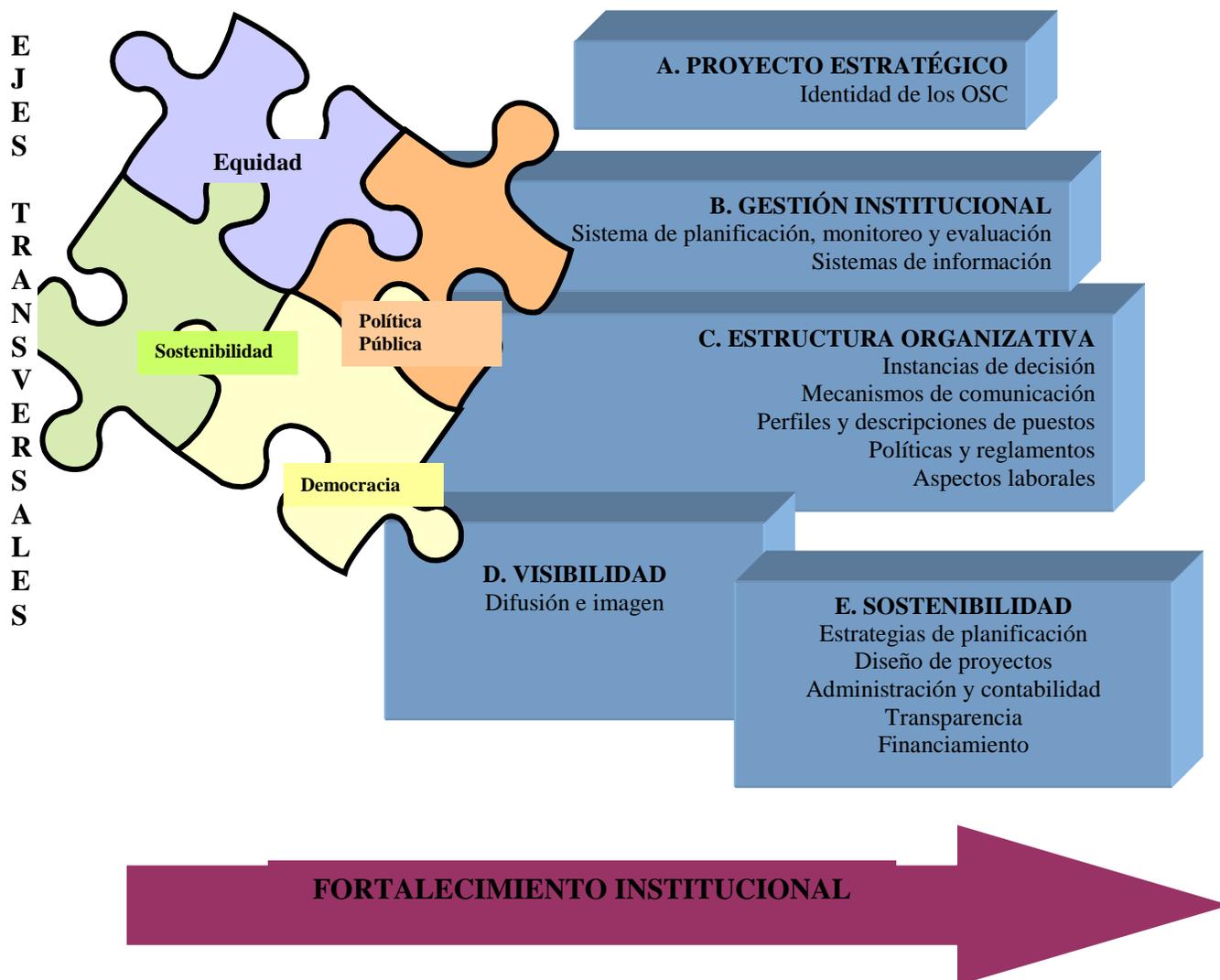
Áreas temáticas por trabajar

- A. En las áreas temáticas relacionadas con competencias técnicas para el desempeño del puesto, la mayoría de las y los entrevistados opinan que quienes deberían capacitarse son de nivel directivo. Por ejemplo, el tema más señalado, por 61 personas, es la administración y gestión institucional, que debería ser abordado por directivos, 46 personas consideran que debería ser trabajado también por personal operativo y 11 más opinan que también voluntarios/as deberían participar.
- El segundo tema en importancia es el de planificación, 54 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 13 por voluntarios/as.
 - El tercer tema en importancia es la metodología para la elaboración de proyectos, 51 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 50 por personal operativo y 19 por voluntarios/as.
 - El cuarto tema en importancia es el seguimiento y evaluación de proyectos, 50 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 46 por personal operativo y 20 por voluntarios/as.
 - El quinto tema en importancia es la gestión de recursos humanos, 49 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 32 por personal operativo y 16 por voluntarios/as.
 - El sexto tema en importancia es la sistematización, 34 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 30 por personal operativo y 16 por voluntarios/as.

- El séptimo tema en importancia es la evaluación, 32 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 11 por voluntarios/as.
 - El octavo tema en importancia es el manejo de lenguaje oral y escrito, 25 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 22 por voluntarios/as.
 - El noveno tema en importancia es el manejo de idiomas, 28 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 26 por personal operativo y 11 por voluntarios/as.
 - El décimo tema en importancia es el manejo de sistemas electrónicos, 21 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 37 por personal operativo y 17 por voluntarios/as.
- B. En las áreas temáticas relacionadas con competencias y saberes conceptuales de carácter general, la mayoría de las y los entrevistados opinan que quienes deberían capacitarse son tanto de nivel directivo como operativo. Por ejemplo, el tema más señalado, por 46 personas, es el de incidencia en política pública, que debería ser abordado por directivos, 40 personas consideran que debería ser trabajado también por personal operativo y 16 más opinan que también voluntarios/as deberían participar.
- El segundo tema en importancia es el de cultura organizacional, 46 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 40 por personal operativo y 16 por voluntarios/as.
 - El tercer tema en importancia es el de equidad de género, 39 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 43 por personal operativo y 28 por voluntarios/as.
 - El cuarto tema en importancia es el de manejo sustentable de recursos, 42 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 18 por voluntarios/as.
 - El quinto tema en importancia es el de derechos humanos, 37 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 36 por personal operativo y 26 por voluntarios/as.

- Y el sexto tema de esta categoría es análisis de contexto, 31 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 24 por personal operativo y 12 por voluntarios/as
- C. En las áreas temáticas relacionadas con competencias humanas y valores, la mayoría de las y los entrevistados opinan que quienes deberían capacitarse son tanto de nivel directivo como operativo. Por ejemplo, el tema más señalado, por 51 personas, es el de liderazgo, que debería ser abordado por directivos, 47 personas consideran que debería ser trabajado también por personal operativo y 18 más opinan que también voluntarios/as deberían participar.
- El segundo tema en importancia es el manejo de conflictos, 54 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 45 por personal operativo y 20 por voluntarios/as.
 - El tercer tema en importancia es la toma de decisiones, 48 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 43 por personal operativo y 17 por voluntarios/as.
 - El cuarto tema en importancia es el de metodologías para trabajar con grupos, 48 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 52 por personal operativo y 29 por voluntarios/as.
 - El quinto tema en importancia es el de capacidad de trabajar en equipo, 42 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 47 por personal operativo y 28 por voluntarios/as.
 - El sexto tema en importancia es el de capacidad de renovación, 36 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 16 por voluntarios/as.
 - El quinto tema en importancia es el de capacidad pensamiento crítico, 35 personas opinan que debe ser trabajado por directivos, 35 por personal operativo y 18 por voluntarios/as.

Figura 1. Ámbitos de los OSC vistos desde el fortalecimiento institucional

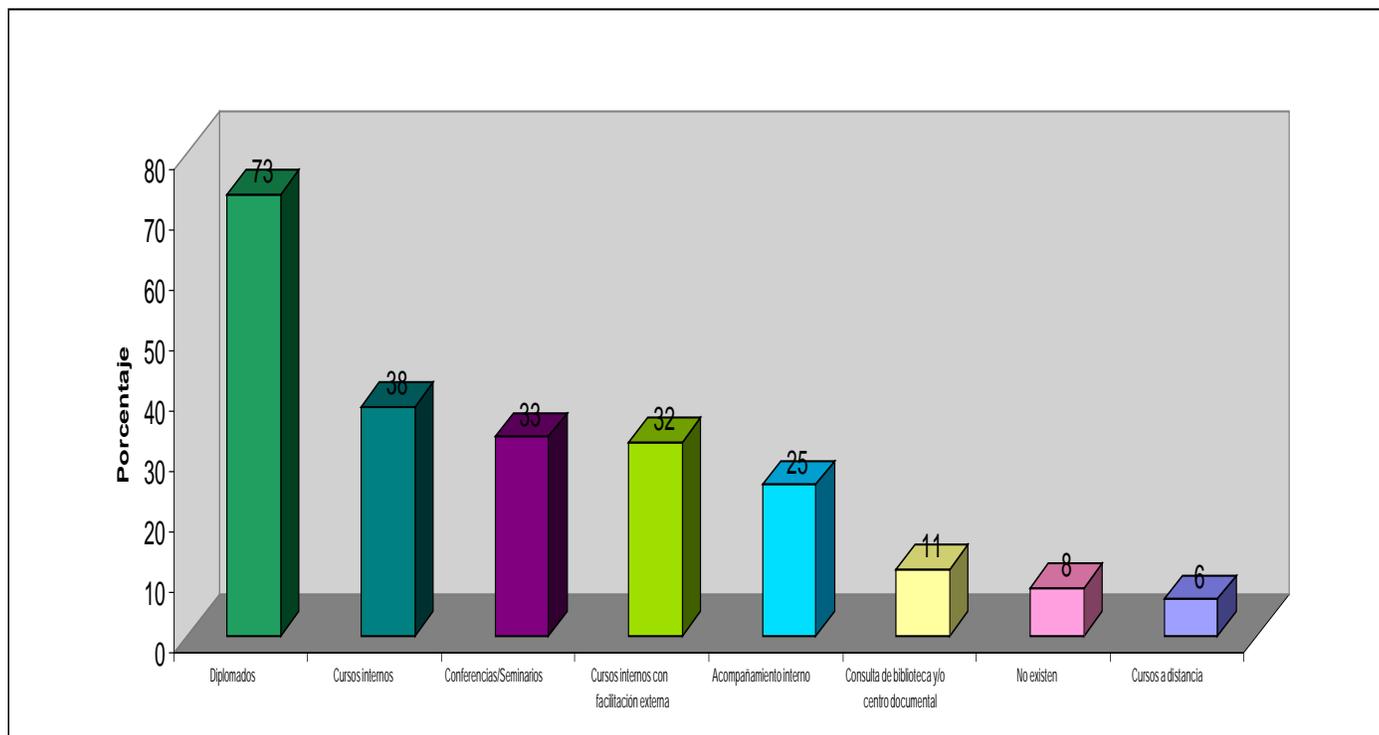


**Elaboración propia*

➤ **Opinión de las OSC sobre posibilidades de profesionalización**

Los diplomados se colocan como el mecanismo más aceptado para promover la formación al interior de la organización con 73% de respuestas; 38% considera cursos internos; 35% conferencias o seminarios; 32% cursos internos con facilitación externa; 25% programa de acompañamiento interno al personal; 11% consulta de biblioteca y/o centro documental, 6% cursos a distancia y en el 8% no cuentan con mecanismos para la formación.

Cuadro 3. Medios considerados para capacitación



**Elaboración propia*

Quiénes pueden acceder a espacios de formación colocan en primer lugar, con un 69% al personal operativo; 61% directivos; 57% voluntarios/as y prestadores de servicio social. En el 2% se considera que la formación no debe darse a través de las propias organizaciones.

Las instancias a las que se recurre para la formación externa son principalmente otros organismos civiles, en un 67% de los casos; 44% acude a instituciones gubernamentales; 39% a instituciones académicas públicas, 38% a consultores/as y expertos/as, 26% acude a instituciones académicas privadas y un 6% no solicita estos servicios.

Las organizaciones que incluyen las actividades de formación como parte de su plan de trabajo y plan financiero son el 67%.

Las necesidades de formación se identifican en un 48% a partir de los resultados de las evaluaciones de programas y proyectos; el 39% por demanda del personal; 31% se detecta a través de un diagnóstico específico y 13% más no se da a la tarea de identificar estas necesidades.

Los motivos para promover la formación del personal son principalmente para mejorar la calidad de los servicios en un 66% de las respuestas; 60% por actualización; 24% para la promoción del personal; 20% para la formación de nuevo personal; 4% menciona que se capacitan por atender inquietudes

personales para especializarse, y para promover el desarrollo personal de las y los colaboradores. El 3% menciona que el motivo ha sido responder a una demanda de la fuente financiera.

Los principales obstáculos para la formación del personal son, 50% de los casos por no contar con recursos para financiarlo; 41% tiene dificultad para liberar tiempo del personal; el 37% dice tener problemas para identificar los temas y competencias por desarrollar y los cursos adecuados; 22% opina que constituye un riesgo invertir en personal que luego abandona la organización; 21% menciona la poca motivación del personal por aprender cosas nuevas.

Los medios más adecuados para la formación de estas competencias y valores son en orden de importancia:

- 67 Diplomados
- 54 Cursos internos
- 50 Cursos externos
- 38 Asesorías a la medida
- 37 Programa de talleres periódicos
- 32 Talleres eventuales
- 27 Acompañamiento en campo
- 26 Maestrías
- 21 Seminarios
- 18 Educación a distancia

➤ **Oferta de servicios de fortalecimiento y profesionalización de los OSC**

Los OSC tienen el mérito de haber surgido por iniciativa propia, por inquietudes sociales que más allá de las diferencias ideológicas, comparten el afán de construir una sociedad que permita que las personas vivan con justicia y dignidad. Esta construcción se ha generado a lo largo de varias décadas, lo que ha dado lugar a un gran cúmulo de saberes y aprendizajes que han generado estrategias de intervención, metodologías, agendas de acción y formas de coordinación exitosas.

Además de estos logros, se debe dar cuenta de las dificultades y los fracasos, dado que el aprender haciendo ha tenido altos costos; activismo y desgaste personal, errores al suplir a los destinatarios, poca efectividad en las acciones, dificultad para rentabilizar los escasos recursos, desconocimiento de resultados e impactos, que han dificultado a los OSC dar cuenta de sus logros,

entre otros, que en conjunto ponen en riesgo la continuidad de los propios organismos.

Principalmente durante la última década, los organismos se han colocado como sujetos de atención, viéndose a sí mismos con necesidades concretas de formación y profesionalización. La experiencia educativa de los organismos los ha llevado a identificar a su propia organización y a otras más, como sujetos que requieren fortalecer sus capacidades e instituciones. Estas experiencias han dado lugar a una oferta de servicios, si bien rica y oportuna, aun insuficiente y con desafíos significativos dado que aun estos servicios son dispersos, costosos, con contenidos poco articulados y con ausencia de acreditación con valor curricular.

Esta demanda de formación ha logrado incidir también en algunas instituciones académicas que han generado propuestas, retomando gran parte de la experiencia de los mismos organismos. Hoy día existen diversas instancias que ofrecen servicios de fortalecimiento institucional, desde consultores/as independientes, compañías consultoras, centros académicos, programas de fortalecimiento institucional de fundaciones, las asociaciones profesionales y las organizaciones civiles (Daper 2000).¹⁸

Las instituciones académicas y organismos civiles que ofrecen servicios para la profesionalización son diversos, y parten de la propia diversidad social, en la que su ética, principios y valores se reflejan. El afán de un organismo civil en fortalecer a otras organizaciones radica en la posibilidad de potenciar su acción pública, de afianzar el tejido social, de incidir en la construcción amplia en temáticas y territorios.

El ser parte de los organismos civiles le concede a quien ofrece servicios de fortalecimiento institucional un conocimiento tácito, un entendimiento y empatía que favorece su efectividad y pertinencia. La complementariedad con iniciativas académicas puede ser una fórmula atractiva y funcional en algunos casos, dado que la academia también tiene que ofrecer. Sin embargo, es necesario no perder de vista los principios éticos e ideológicos que permean cada una de las ofertas así como los fines que se persiguen a partir de cada iniciativa.

Los servicios que se ofrecen van desde cursos y talleres, asesorías o consultorías de corto o mediano plazo (1 a 3 meses), acompañamiento, producción de materiales especializados, seminarios o conferencias, diplomados,

¹⁸ Citado por Carrillo Collard, Patricia; García Chinas, Paola; Tapia Álvarez, Mónica. El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México, Debates, oferta y demanda. Alternativas y Capacidades, A.C. México, DF, Noviembre 2005.

consultas puntuales, vinculación con otras organizaciones y servicios financieros.¹⁹

La modalidad de fortalecimiento que más se ofrece en 2003 y 2004 en el país, según el estudio realizado por Alternativas y Capacidad, A.C., son cursos y talleres (69%), en menor proporción existen opciones de diplomados (21%), conferencias y seminarios (7%) y existe un mínimo de maestrías (3%).

La relación que se establezca entre profesionalización y fortalecimiento institucional desde la mirada de quién ofrece servicios en estos campos a los organismos civiles, dibujará la estrategia de intervención, en el sentido de apostar a la acumulación y apropiación de conocimientos y habilidades concentrados en las personas y la posibilidad de trascender e impactar en las fortalezas institucional y territorial.

Hoy más que nunca, los organismos civiles se enfrentan al desafío de dar respuesta a una compleja realidad, cambiante y globalizada, que debe anticipar y aminorar la exclusión social. Los propios destinatarios, las instancias financieras y los integrantes de los organismos exigen intervenciones pertinentes, oportunas y eficaces. Revisemos las principales propuestas en torno a la profesionalización de los OSC en México.

3. Desafíos

Señalamos a continuación los principales desafíos de las organizaciones civiles que nos deja ver el estudio realizado. Si bien en el estudio las organizaciones en general se ubican en un nivel alto de fortalecimiento institucional, esta percepción no siempre corresponde al análisis que hemos realizado en cada uno de los ámbitos establecidos y todavía aparecen organizaciones que se ubican en el nivel medio y bajo y señalan necesidades específicas por fortalecer.

Desde nuestro punto de vista uno de los desafíos más importantes es que las OSC cuenten con elementos para la incidencia y posicionamiento de las organizaciones a fin de contribuir a la construcción de los derechos ciudadanos integrales. Creemos que además de un fortalecimiento hacia lo interno de las organizaciones, éstas tienen que estar presentes con una voz, agenda y legitimidad de interlocución. Para ello en primera instancia, los propios organismos deben estar convencidos de la importancia de la incidencia, de la posibilidad de seguir trabajando desde cada uno de sus frentes y al mismo tiempo conformar un tejido sólido para la acción.

¹⁹ Carrillo Collard, Patricia; García Chinas, Paola; Tapia Álvarez, Mónica. El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México, Debates, oferta y demanda. Alternativas y Capacidades, A.C. México, DF, Noviembre 2005.

Además, es necesario fortalecer las capacidades técnicas de los OSC para incidir en política pública, ya que muchas de ellas desconocen lo que son, las autoridades competentes a las que habría que recurrir, el a,b,c... de las políticas públicas.

En este estudio el eje transversal de incidencia en política pública muestra que, si bien se ha logrado colocar el tema y movilizar esfuerzos en este sentido, aun se trata de un eje reciente y poco se ha instituido de manera efectiva. Pensamos que esto se debe a que no se han desarrollado una cultura o metodologías para que las acciones de incidencia de las organizaciones fueran realmente eficaces y para que se garantizara la existencia de mecanismos de control social.

Por otro lado, para muchos de nuestros gobernantes y representantes populares, la ciudadanía se ha convertido en un tema de moda, sin embargo las medidas concretas adoptadas para la elaboración de políticas públicas muestran todo lo contrario, y los congresos aprueban leyes que, en vez de favorecer nuestros derechos o de generar espacios en los que la ciudadanía pueda jugar un papel deliberativo, restringe cada vez más estos derechos.

Un desafío para las organizaciones es consolidar otro escenario en el que se establezcan las condiciones para exigir y hacer realidad los derechos humanos integrales, nos convirtamos en sujetos de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales, participando de manera cotidiana en el ámbito público desde los espacios locales y nacionales. Hay que reconocer los avances al respecto y que éstos aun son insuficientes.

El reto es construir nuevas formas de intervención para lograr que las agendas sociales sean colocadas como productos centrales de la elaboración de políticas públicas, basadas en el respeto de los derechos humanos integrales, en el bienestar de todas y todos los ciudadanos del país. Avanzar en la democracia, en la que el eje central sea la participación y la deliberación de los/las ciudadanos, las y los gobernantes y representantes populares, para elaborar, aplicar y evaluar conjuntamente políticas públicas humanas y justas, y desarrollar las capacidades de las OSC.

Hay necesidades puntuales que deben ser atendidas, pero hay una necesidad estratégica, que no necesariamente se puede dar en el marco solo de un diplomado y es el construirnos como un movimiento amplio y articulado. La realidad es que frente a escasos recursos, cantidad de trabajo, participación voluntaria.... queda lejos la posibilidad de dedicarse a la incidencia. Es urgente generar modelos nuevos para la incidencia, ya que no se puede seguir como hasta ahora. Hay personas con un gran cúmulo de experiencia, que pudieran liderar movimientos de articulación de acciones para la incidencia.

Otro desafío es que, frente a realidades nuevas, no se puede seguir ofreciendo lo mismo en el marco del fortalecimiento institucional y la

profesionalización de las OSC. Estamos pasando por un momento de crisis económica y política.

En el estudio, el eje transversal de democracia muestra que la promoción de los Derechos Humanos se presenta en más de dos terceras partes de las organizaciones; y un poco más además promueve la participación ciudadana. En esta misma proporción las organizaciones establecen acciones de articulación lo cual es importante para la promoción de estos derechos en nuestro país. Este panorama es positivo, sin embargo, los desafíos actuales demandan un mayor fortalecimiento de estas iniciativas.

Es de llamar la atención, por ejemplo, el porcentaje de organizaciones que no consideran como eje transversal la perspectiva de género en sus organizaciones, lo que nos habla de la necesidad de trabajar el tema a nivel de sensibilización, ya que muchas de ellas no lo consideran así. Son escasos los esfuerzos de las organizaciones para favorecer la equidad de género con sus destinatarios. Este eje muestra que los esfuerzos de las organizaciones en este sentido son aún insuficientes y limitados, tan solo una tercera parte ha establecido mecanismos para la planificación desde la equidad. Es un tema aun no institucionalizado que requiere ser abordado tanto con relación al trabajo con destinatarios, como al interior de las organizaciones.

Otro aspecto es que las organizaciones participantes son relativamente jóvenes, sobre todo las de asistencia, y aun cuando cuentan con planes estratégicos, muchas de ellas no lo han traducido en un documento que dé cuenta de su identidad, principios y valores institucionales, para su socialización y apropiación. Esto se debe a que durante la década de los noventa se invirtió de manera importante en el fortalecimiento y profesionalización de las OSC. Muchas de ellas adoptaron herramientas como la planeación estratégica promovida fundamentalmente por las agencias de cooperación que las apoyaban.

El eje transversal de sostenibilidad muestra que los esfuerzos de las organizaciones para formar nuevos líderes son pocos; los riesgos de personificar a una organización a través de líderes carismáticos ponen en riesgo la posibilidad de que los proyectos estratégicos trasciendan a las personas y logren continuidad; centralizan las decisiones y generan dependencia. El tema de cuidado del medio ambiente aparece mejor colocado, sin embargo, aun es susceptible de ser mejorado.

En el apartado de sostenibilidad se muestra la contradicción entre el número de organizaciones que cuentan con planeación estratégica, que por lo general es por tres años o más, y la planeación que realizan a nivel operativo que es en más de la mitad de los casos por un año. La planeación a más largo plazo es un tema de formación relevante. Al parecer el plan estratégico no es siempre el marco orientador y aparece como necesario establecer un eslabón entre el plan estratégico y los planes operativos. El diseño de proyectos en poco

más de dos terceras partes, plantean diseñarlo por objetivos, sin embargo, pareciera que no hay una herramienta que apoye esta tarea.

Cada vez más se contempla la posibilidad de diversificar las fuentes de financiamiento a través de la recaudación local y en particular de personas en lo individual, sin embargo, muchas de ellas aun cuentan con una sola fuente de financiamiento. Un alto porcentaje cuenta con financiamiento de gobiernos, lo que pone en riesgo su autonomía. Vemos como cada vez menos reciben financiamiento de agencias de cooperación internacional y recurren poco a fundaciones nacionales. Es evidente que no hay un sistema de procuración de recursos ni herramientas para su monitoreo y evaluación.

La sostenibilidad coloca a las organizaciones en un lugar de fragilidad, tanto financiera como de medidas que aseguren su continuidad a partir de las capacidades de su personal y las capacidades de liderazgo democrático.

En cuanto a las áreas temáticas por profundizar, que tienen que ver con las competencias para su desarrollo, el tema más señalado es el de administración y gestión institucional, señalando que es un tema en el que sobre todo los directivos deberían retomar para su fortalecimiento. El segundo tema es el de la planificación, el siguiente las metodologías para la elaboración de proyectos, el seguimiento y evaluación de proyectos, la gestión de recursos humanos, la sistematización y la evaluación. Los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación constituyen un área de oportunidad para ser abordada en los espacios de formación y procesos de fortalecimiento institucional de las organizaciones.

La administración y contabilidad es un aspecto que se muestra débil, ya que la mayoría se apoya en servicios externos, lo que genera dependencia hacia los asesores, son pocas las que cuentan con un área administrativa contable (37%), y se recargan las dos funciones en una misma persona, solo el 20% cuenta con asesoría fiscal que es fundamental para el buen funcionamiento y la transparencia institucional.

En cuanto a las áreas temáticas relacionadas con competencias humanas y valores, el tema con mayor porcentaje es el de liderazgo, ubicado fundamentalmente como un tema en el que se tendrían que formar los directivos. El segundo tema de importancia es el manejo de conflictos, el siguiente el de toma de decisiones, las metodologías para trabajar en grupo y la capacidad para trabajar en equipo, la capacidad de renovación y por último, la capacidad de pensamiento crítico.

El apartado de estructura organizativa se muestra más frágil; refleja que la toma de decisiones se concentra principalmente en consejos directivos, en asambleas de socios y direcciones generales, sin embargo, fluctúa entre un 64 y 46% de los casos y un 12% de éstos no operan regularmente. Un poco más de la mitad de los casos cuenta además con otras instancias complementarias,

principalmente que involucran a niveles operativos. Por lo anterior, la toma de decisiones constituye un área de trabajo susceptible de fortalecer.

Los mecanismos y medios de comunicación interna solo se trabajan en un poco más de la mitad de las organizaciones, son escasos y requieren ser generados. El tema de descripciones y perfiles de puesto es un área de trabajo que muestra aun mucho por hacer. En este mismo sentido se ubica el desarrollo de políticas y reglamentos.

La situación laboral del personal de los OSC es muy precaria y poco regulada, si bien un porcentaje alto de las organizaciones participantes cuentan con un horario establecido (52%), muchas de ellas trabajan más de las horas instituidas (31%). Un reto es mejorar las condiciones laborales de los integrantes de las OSC, ya que son pocos los que cuentan con prestaciones como seguridad social, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y muy pocas cuentan con un sistema de estímulos.

En la misma situación se encuentran los sistemas de información, lo que influye en la fragilidad de los insumos para realizar la planeación, el monitoreo y evaluaciones, y sobre todo la sistematización de sus metodologías de intervención, ya que menos de la mitad cuenta con algún tipo de registro. Así mismo, son pocas las organizaciones que cuentan con materiales sistematizados para su difusión.

Todo el apartado de visibilidad, muestra la necesidad de fortalecer estos aspectos, dado que la práctica de difundir, socializar y hacer presente el trabajo de los organismos es muy escasa. La creación de una imagen que coloque a las organizaciones en la opinión pública con mayor fuerza es necesaria para darse a conocer y colocar temas y agendas que son altamente prioritarias en el momento actual del país.

El tema del fortalecimiento está presente en las OSC y se considera importante la participación de todos los y las colaboradoras de la organización sin importar su nivel de jerarquía. Los organismos civiles requieren de estrategias de formación que logren mayor profundidad en los temas de gestión institucional, así como toda una estrategia de visibilidad y difusión. El trabajo se antoja fino y con mayores espacios de atención personalizada.

Los ejes transversales se ubican como temáticas relevantes, que si bien se han colocado en los OSC, aun son incipientes y requieren de mayor intencionalidad para abordarlos, principalmente metodologías y herramientas.

El principal desafío es construir un modelo integral que contemple la diversidad de alternativas de profesionalización y no solo la modalidad de diplomado, tomando en cuenta las diferencias locales y regionales.

La importancia de la profesionalización

Lo que está fuera de duda es que la formación en las OSC se ha convertido en una herramienta estratégica para afrontar los cambios y las exigencias del medio en el cual se mueven. La formación en las organizaciones se dirige hacia el desarrollo de competencias nuevas y se orienta hacia los objetivos de orden cultural que inciden en el comportamiento y actitudes de los miembros de las organizaciones.

No podemos hablar de la formación como un acontecimiento aislado, en este sentido la formación continua es el objetivo de la profesionalización. Las metas pueden ir variando de acuerdo a los distintos momentos y necesidades, ya que estas pueden ser, entre otras, elevar la competencia de sus miembros, optimizar prácticas para incidir en políticas públicas, disminuir la brecha digital, mejorar la visibilidad, fomentar la innovación, y trabajar en y por la equidad de género. Estas metas darán sentido a los objetivos de la formación (conocimientos, competencias, actitudes), a las metodologías asociadas a los contenidos, a los recursos didácticos asociados a las metodologías y a los procesos de evaluación. De esta forma las acciones formativas desde perspectivas globales y holísticas más que analíticas, adquieren todo su sentido pedagógico.

El análisis de necesidades/diagnóstico

A pesar de todos los diagnósticos que se han realizado para detectar las necesidades de profesionalización de las OSC, este proceso de detección y análisis de las mismas sigue siendo un momento importante antes de planificar cualquier tipo de intervención. Sin embargo, este proceso no se limita a recoger información y elaborar un diseño. Con toda la experiencia acumulada durante la realización del Diplomado en todos estos años, los retos que podemos identificar para un futuro, desde una perspectiva de cambio y flexibilidad, es no limitarnos a una perspectiva técnica, sino por el contrario recoger la experiencia realizada para construir posibles caminos a seguir:

- a) Visibilizar a las organizaciones en cada territorio para reconocer qué principios las mueven a actuar y en qué ámbitos. Es importante no homogeneizar las necesidades a nivel federal, ya que no es lo mismo las dificultades que se encuentran al norte del país, como al centro o al sur;
- b) En este sentido es necesario analizar el contexto en donde se va a realizar la formación. Las organizaciones sede que han participado durante todos estos años en el diplomado han generado una cantidad de conocimiento

acumulado sobre las potencialidades y necesidades que existe en determinadas regiones;

- c) Identificar y reconocer las necesidades de formación en el marco de los grandes cambios organizacionales. Los procesos de cambio en las organizaciones, obligan a replantearse los conocimientos y las habilidades de las personas. La propia naturaleza del trabajo ha cambiado y las personas que trabajan en las OSC no son ajenas a todos estos cambios;
- d) Valorar si las personas y la institución en la que se va a desarrollar la formación tienen capacidad para suministrar los elementos adecuados;
- e) Analizar qué modalidades y estrategias de formación son las más indicadas para el desarrollo de la innovación.

4. Recomendaciones

- a) Actualizar el diagnóstico sumando esfuerzos a fin de que no sea limitado y abarque la diversidad de la oferta y de necesidades de profesionalización y fortalecimiento institucional.
- b) Impulsar un sistema de profesionalización y fortalecimiento institucional que sistematice y articule las diversas iniciativas y de respuesta a la diversidad de de necesidades y niveles a nivel local, regional y nacional. Hay que avanzar hacia el diseño y apropiación de nuevos modelos, para ello es importante conocer más a fondo qué ofrecen las universidades, y valorar la competencia, para vincularse y complementar la acción que hasta ahora se ha seguido. Incorporar a personas expertas en temas y las que han participado en el Diplomado de Profesionalización. El tipo de demanda debería de vincularse a temáticas y a territorios específicos, realizar un diagnóstico local e identificar el tipo de demanda específica, y los diversos actores involucrados a este nivel. Replantear los diversos temas que surjan de los diagnósticos, desde la consultoría específica, hasta el Diplomado u otras formas que se puedan plantear. Vincular así la currícula al desarrollo local y el desarrollo endógeno que debe ser incorporado en los OSC, con capacidad de cabildeo con el mercado y con el sector público.
- c) Diseñar un sistema de evaluación a fin de contar con elementos para retroalimentar el sistema de profesionalización midiendo no solo efectos sino impacto.
- d) Diseñar un modelo de formación de formadores a distintos niveles.

Mesa 5

Fondos públicos

Mónica Tapia Álvarez
Alternativas y Capacidades A. C.

Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del programa de coinversión social a las Organizaciones de la Sociedad civil²⁰

Mónica Tapia Álvarez
Alternativas y Capacidades A.C.

Resumen ejecutivo.

Durante décadas, el esquema de asignación de fondos públicos del gobierno federal a organizaciones sociales mantuvo una lógica clientelar. El pluralismo político, junto con el crecimiento y la diversificación de la sociedad civil organizada, han conducido a la consolidación de un esquema distinto de colaboración entre las OSC y el gobierno federal. A diferencia de hace unos años, actualmente existen un marco legal e institucional y programas con reglas de operación definidas de mayor alcance.

En el año 2006, a través de distintas dependencias, el gobierno federal destinó más de 1,600 millones de pesos para fomentar el trabajo de cerca de 2,300 OSC. Aunque el monto de estos recursos es todavía reducido en comparación con otros países, resulta primordial conocer cómo se están asignando estos recursos y analizar si los programas actuales realmente fomentan una alianza entre el gobierno y la sociedad civil con impacto social.

El Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) se ha convertido en referente para la asignación institucional de fondos públicos que apoyan proyectos sociales dirigidos a atender necesidades de grupos vulnerables. La operación del programa, mediante un sistema de convocatorias públicas anuales para elegir proyectos —propuestos por OSC, instituciones de investigación y municipios—, exige que los actores interesados en conseguir financiamiento cuenten con conocimiento, experiencia y capacidades para atender problemas sociales. El programa requiere también que las organizaciones informen y den cuenta del uso de los recursos públicos. La asignación de fondos públicos está regulada por tres aspectos:

1. La gestión y operación del PCS, por parte de las reglas de operación y prácticas de funcionarios públicos de INDESOL y las delegaciones de SEDESOL.

²⁰ Reproducción del Resumen ejecutivo de Alternativas y Capacidades A.C. Esta organización ha hecho una serie de recomendaciones para mejorar el PCS, en cada etapa específica como su gestión en general y el marco normativo presupuestal más amplio. Estas recomendaciones, junto con el reporte completo, pueden encontrarse en www.alternativasociales.org/fondospublicos

2. El marco regulatorio de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC y el Registro Federal de OSC, que exige ciertos derechos y obligaciones a las OSC y las autoridades federales.
3. La normatividad de presupuestos de los programas públicos federales.
4. El proceso de asignación de fondos públicos a OSC debe ceñirse a criterios de transparencia, imparcialidad y debido proceso, fundamentales para crear un régimen estable de corresponsabilidad en política social. Estas características contribuyen a la canalización de recursos públicos por medio de intermediarios sociales, sin prácticas clientelares, favores políticos y desvío de fondos.

En este documento reportamos los resultado del ejercicio de monitoreo y análisis de los procedimientos y la operación del Programa de Coinversión Social, basado en los tres criterios señalados. En particular, revisamos minuciosamente los ejercicios de los años 2005 al 2008 de tres convocatorias representativas de los temas y proyectos que apoya el Programa: Asistencia Social, Equidad de Género y Profesionalización.

Hay avances muy importantes en la construcción de un programa de asignación de fondos públicos más incluyente, transparente y con menores márgenes de discrecionalidad. Las organizaciones han respondido a este esquema de colaboración público plural y no partidista. Ningún otro programa federal atiende la variedad tan amplia de temas y a un número de organizaciones tan grande.

Sin embargo, los mecanismos de adjudicación de recursos públicos se encuentran aún en proceso de construcción. Persisten prácticas, vacíos regulatorios y marcos normativos que obstaculizan su plena institucionalización y su efectividad. Los cambios de administración continúan significando una ruptura y falta de continuidad, en el personal y la operación del programa, que traen consigo curvas de aprendizaje, pérdida de procesos y conocimientos especializados indispensables para la operación.

Los resultados del monitoreo del programa muestran que en el último año, se han revertido los esfuerzos que el INDESOL venía realizando por lograr mayor nivel de transparencia y poner a disposición del público y de los participantes más información en su portal de Internet.

Actualmente, sólo se publica información vigente (reglas de operación, convocatorias, resultados de selección de proyectos, etc.), no existe un archivo histórico que permita consultar reglas de operación, convocatorias y resultados de procesos de años anteriores. Al contrario que otros periodos, en 2008 no se publicó el padrón de dictaminadores para los proyectos concursantes, ni los nombres de las organizaciones que resultaron apoyadas, ni los montos asignados a cada proyecto.

Existen lineamientos de operación no escritos que afectan los procesos de emisión de convocatorias, selección de proyectos, asignación de recursos y evaluación de los informes finales de los proyectos, y que los participantes desconocen. Estos lineamientos anteriormente se publicaban; actualmente, se han convertido en parte de las reglas de operación sin llegar a especificar estos procesos ni criterios.

Los participantes se ven afectados por el calendario que establece el INDESOL para emitir convocatorias, recibir proyectos y asignar recursos. En los cuatro años monitoreados, el tiempo en que las convocatorias estuvieron abiertas para que los concursantes diseñaran y enviaran sus proyectos varió entre los catorce días y los dos meses. El retraso en las convocatorias, la selección y la asignación de recursos implica que las OSC deben ajustar los calendarios de ejecución de los proyectos, afectando la calidad y alcance de los mismos.

En los procesos de selección de proyectos, los concursantes sólo pueden conocer los resultados mediante la información publicada en el portal. No existe obligación de la autoridad de notificar formalmente los resultados al concursante y el INDESOL sólo explica las razones sobre estos resultados si se le solicita por escrito; pero las autoridades no tienen la obligación ni un plazo para contestar estos escritos. En caso de error o de existir desacuerdo de parte de los solicitantes, no existen mecanismos formales de revisión de casos y rectificación de las decisiones. Por lo general, los participantes no tienen acceso a la ficha de dictaminación de su proyecto. Además de producir retrasos e inconformidades, genera incertidumbre jurídica para los participantes y pérdida de confianza en el procedimiento.

Las Reglas de Operación del Programa se modificaron en tres ocasiones durante los cuatro años monitoreados. En ninguna versión se precisan las obligaciones fundamentales de la autoridad, como la emisión oportuna y el cumplimiento de plazos de las distintas etapas del proceso, el acercamiento de información suficiente para cumplir con tareas administrativas y de control, la disposición a responder a inquietudes de los participantes, la garantía de que no se modificará el contenido de los proyectos una vez recibidos y, en general, enviar señales que otorguen confianza en su actuar. De acuerdo con la normatividad, se percibe un retroceso en el proceso de validación de proyectos en los últimos años. Las Reglas de Operación del 2008, en lugar de proveer elementos para mejorar el procedimiento, contienen menos previsiones que las anteriores para la conducción de la autoridad.

El análisis de las principales causas de invalidación de proyectos año con año refleja la falta de unificación de criterios para la selección de proyectos y la presencia de un mayor margen de discrecionalidad.

En el INDESOL hay una confusión entre sus funciones de operador de PCS y secretario técnico del Registro Federal de OSC. A partir de la no validación de los proyectos, el programa termina sancionando a las organizaciones que no han cumplido con informes o no han actualizado su información ante el Registro, cuando en realidad debería de ser la Comisión de Fomento quien estableciera una notificación, queja, audiencia y, posteriormente, sanción por estos incumplimientos.

En este sentido, no existe fundamento jurídico para que el INDESOL deje fuera del proceso proyectos de organizaciones que por alguna razón no hayan cumplido ante el Registro. Incluso si tuviera fundamento jurídico, este tipo de sanciones se opondría al espíritu de una ley de fomento.

La imparcialidad del programa está aún en construcción. No existe certeza sobre el perfil técnico y especializado por convocatoria de los dictaminadores y existe controversia sobre si se debe mantener como reservada la información sobre su actuar. Aunque los criterios de dictaminación de proyectos no han variado, sí se modificaron los criterios de priorización. Las especificaciones sobre el perfil de los dictaminadores son menos precisas a partir del año 2008; en ese año se eliminó el requisito de contar con experiencia en evaluación, análisis o dictaminación de proyectos, ahora se requiere solamente “tener experiencia o conocimientos en los ámbitos temáticos de las convocatorias”. Las reglas de operación no garantizan la independencia de los dictaminadores frente a la autoridad ejecutora y no está regulado el conflicto de intereses dentro de las comisiones dictaminadoras. Es común que los proyectos para una misma convocatoria son dictaminados por comisiones distintas, con criterios distintos y no hay garantía de que los dictaminadores dispondrán de toda la información que necesitan para tomar decisiones.

Una vez que los proyectos fueron dictaminados como elegibles, la normatividad sobre la asignación de recursos es limitada. Los servidores públicos deciden el monto que se asignará a cada proyecto aprobado sin contar con reglas claras, de manera que los concursantes desconocen los criterios para la asignación de fondos a sus proyectos. Tales deficiencias pueden hacer que se revierta un proceso cuidadoso de selección de proyectos y que los responsables de ejecutar los proyectos apoyados deban ajustar el plan de trabajo, en ocasiones, sacrificando la calidad, la continuidad y los resultados.

La tendencia de mayor número de proyectos elegibles y menores recursos conduce a la necesidad de descartar proyectos que cumplen con los requerimientos para ser apoyados, con lo que se limita el objetivo de la Ley en el sentido de fomentar el trabajo de las OSC. El ajuste de los proyectos está poco normado, sin reglas claras, la decisión queda solamente en manos de los funcionarios del Instituto. La etapa de evaluación de los proyectos apoyados es

la menos regulada de todo el proceso. Aquí, el INDESOL pasa de ser árbitro a juez y fiscal.

En este procedimiento no existen criterios claros para los actores sociales, ni en las reglas de operación, ni en algún otro medio. La obligación del Instituto de crear indicadores de gestión para evaluar el PCS conduce a que para la evaluación de los proyectos apoyados se ponga énfasis en indicadores cuantitativos de cumplimiento de número de beneficiarios contemplados, de metas planteadas y en la comprobación de los recursos.

El INDESOL supone que la evaluación de impacto del Programa se logra mediante las evaluaciones externas al Programa de Coinversión Social, sin que se acumule ni sistematice información sobre los resultados reportados en los informes parciales y finales de las organizaciones.

El establecimiento de plazos demasiado cortos para la entrega de informes de parte de las OSC y otros actores no permite recopilar información, testimonios ni evidencia de los resultados del proyecto y fomenta que los actores sociales se preocupen más por cumplir con la normatividad en el uso de los recursos y mostrar que se ha cumplido con las actividades planeadas. Cuando las OSC no logran el número de beneficiarios o las metas planeadas, su proyecto se califica como “insuficiente” y se equipara al desvío de recursos y sus respectivas sanciones.

Por lo anterior, se corre el riesgo de fomentar la deshonestidad, desestimular propuestas innovadoras y fomentar soluciones tímidas a los problemas que buscan resolver. La limitante de ejercer los recursos bajo un ciclo presupuestal, que da lugar a un período corto de seis meses o menos, refuerza las acciones y los proyectos limitados en tiempo y alcance.

Alternativas y Capacidades A.C., ha hecho una serie de recomendaciones para mejorar el PCS, en cada etapa específica como su gestión en general y el marco normativo presupuestal más amplio.

Mesa 6

Agenda fiscal

Michael Layton
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Vanessa Rivadeneyra Narro
Sistema de Administración Tributaria

Martha Guadalupe Figueroa Mier
Consejo Técnico Consultivo LFFAROSC

¿Dónde estuvimos? ¿Dónde estamos? ¿A dónde debemos ir?

Michael Layton
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Datos comparativos

Cuadro 1. Comparativo entre Estados Unidos de América y México

Porcentaje y rango	EEUU	México
Porcentaje de la población económicamente activa en el sector	9.80% (#4)	0.40% (#36)
Fuentes de financiamiento		
Cuotas por servicio	57% (#15)	85% (#2)
Gobierno	31% (#25)	9% (#30)
Filantropía	13% (#13)	6% (#24)
PIB invertido en la filantropía	1.01% (#2)	0.04% (#33)

Punto de partida

El marco fiscal es un factor – entre varios – que influye el tamaño, el impacto y la fuerza de la sociedad civil organizada y la filantropía.

¿Dónde estuvimos? - Gobierno

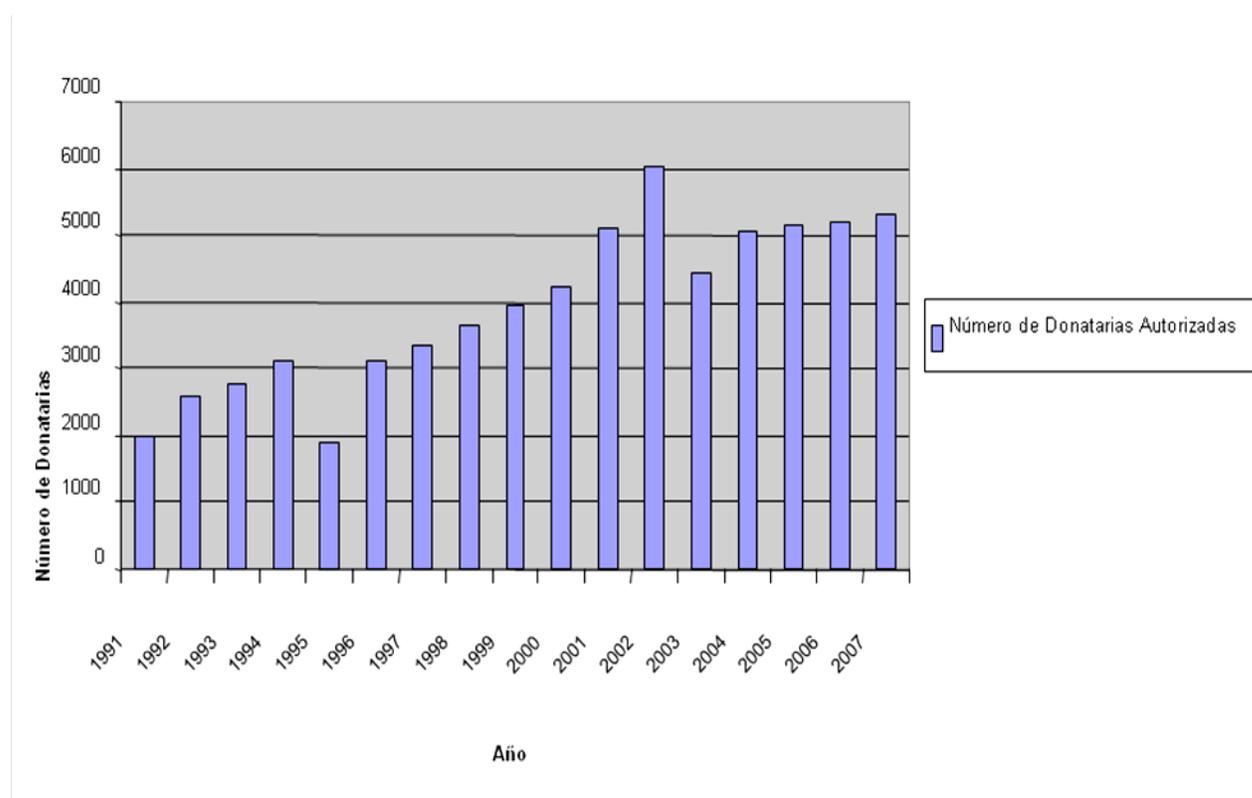
- Prioridad: recaudación de impuestos.
- Desconocimiento de y desconfianza en las OSC, la filantropía.
- Impulso de controlar.
- *Resultado: Marco fiscal complicado, costoso.*

¿Dónde estuvimos? – OSC.

- Poca capacidad administrativa.
- Poca capacitación.
- Pocos profesionistas preparados.
- *Resultado: desequilibrio - marco fiscal exigente, OSC débiles.*

¿Dónde estuvimos? – Datos

Cuadro 2. Número de donatarias autorizadas 1991-2007



¿Dónde estuvimos? - Mandato

- Artículo 1. LFFAORSC: La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto: I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley...

¿Dónde estuvimos? – Diálogo

- Foros estatales: DF, Oaxaca, Puebla, Jalisco, Estado de México, Chihuahua, etc.
- Encuentros con SHCP/SAT.
- Diálogo con todos los partidos en el Congreso.
- Presencia en los medios.

¿Dónde estuvimos?

Cuadro 3. Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México

	<ul style="list-style-type: none">• Descripción de la sociedad civil• Análisis del marco fiscal• Propuestas de cambios legislativos y modificación a procedimientos y reglamentos
--	---

¿Dónde estuvimos? Propuesta de SHCP

Cuadro 4. Nota sobre la Ley del CETU, 5 de julio de 2007



Golpea reforma altruismo

- La ley del CETU no incluye a donativos como parte de sus 7 conceptos de deducibles para calcular la base de tributación del nuevo gravamen.

Ciudad de México 05 julio 2007

Por Grupo Reforma



¿Dónde estuvimos? Propuesta del PRD.

“...un conjunto de comportamientos perversos en donde muchas personas morales crean organizaciones no lucrativas con el principal fin de evadir el Impuesto sobre la Renta mediante operaciones de triangulación y donaciones cruzadas, planeaciones de elusión fiscal...”

¿Dónde estuvimos? Datos – distorsionan debate

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
21. Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas	1,601.6	1,663.1	1,721.9	1,674.2	24,223.9	25,026.6

¿Dónde estamos? Datos – nuevos

Cuadro 6. Presupuesto de gastos fiscales relacionados con el Impuesto sobre la Renta Empresarial, 2002-2007. (Millones de Pesos)

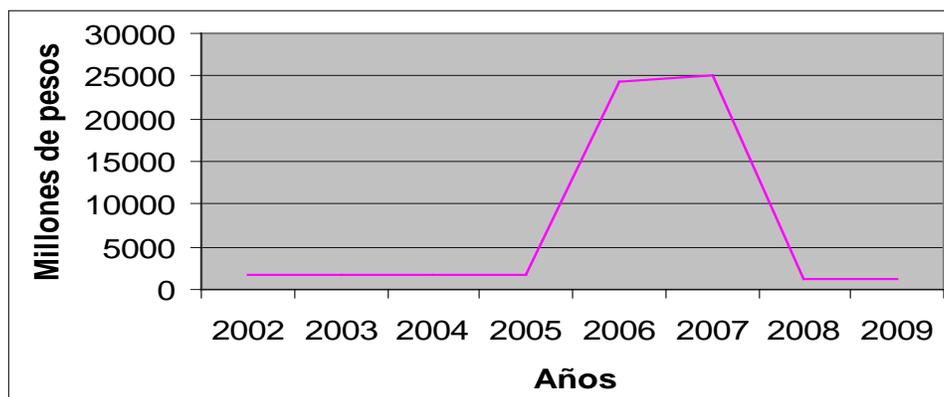
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas	1,602	1,663	1,722	1,674	24,224	25,027	1,251	1,346

- Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Economía, “la pérdida en la recaudación del erario federal mexicano por los presupuestos de gastos fiscales, 2002-2009 (actualización)” julio 2008.

Elaborado por: M. en E. Reyes Tépac M. Investigador Parlamentario, basado en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Gastos Fiscales, 2008.

¿Dónde estamos? Datos – nuevos

Cuadro 7. Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas



¿A dónde debemos ir? Datos – del “gasto fiscal” al impacto social

- El gasto fiscal, 1,200 millones de pesos, representa el 28% de las donaciones.
- El 72% restante, 3,086 millones de pesos, es la cantidad de la donación.
- El resultante es:
- ¡4,286 millones de pesos!
- ¿Cuál es el impacto social de estos recursos?

¿Dónde estuvimos? Deducibilidad de donaciones

Cuadro 8. Comparativo de la deducibilidad de las donaciones

	LISR	CETU
Entidades exentas del impuesto	Donatarias autorizadas	Personas morales sin fines de lucro (Partidos, Sindicatos, Cámaras de Comercio); pero NO donatarias autorizadas
Monto deducible	28 centavos de cada peso	Cero deducibilidad
Límite deducciones ^a	Ninguna	No aplica

¿Dónde estuvimos? Deducibilidad de donaciones - Propuesta del PRD

- Donativos deducibles en un 50 por ciento.
- Reglas de control a campañas de redondeo.

¿A dónde debemos ir? Deducibilidad de donaciones

- Más organizaciones elegibles
- Más instituciones donantes
- Más donaciones (personas físicas, empresas)
- Y más y mejores datos

¿Dónde estuvimos? Imposición de impuestos

- La CETU... *Gravaba a los ingresos que obtuvieran las donatarias por enajenación de bienes o por la prestación de servicios independientes.*

¿Dónde estamos? Más actividades exentas

En la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) de mayo de 2008, se establece que:

- Las OSC que realicen actividades cívicas (sin fines de lucro, sin proselitismo político ni fines religiosos) sí pueden ser autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos.
- Asimismo, la asistencia jurídica aplica a los beneficiarios señalados en el artículo 95, fracción VI de la LISR (promoción y defensa de derechos humanos).

¿Dónde estamos? Donatarias exentas

Trámites para ser Donataria Autorizada:

1. Presentar solicitud (formato del SAT) ante la Administración General Jurídica o Local de Servicios al Contribuyente.
2. Presentar documentos (original y copia) del formato que establece el SAT.
3. Las OSC que realicen obras o servicios públicos, deben presentar convenio celebrado con la autoridad competente.
4. La autoridad, una vez recibida toda la documentación, emitirá el oficio correspondiente, en donde se informe la autorización y se anexe al artículo 14 de la RMF (publicado en el Diario Oficial).

¿A dónde debemos ir? Expansión del universo

Cuadro 9. Número de habitantes por institución Estados Unidos-México

	<i>EEUU</i>	<i>Número de habitantes por institución</i>	<i>México</i>	<i>Número de habitantes por institución</i>
Instituciones Donantes	68,000	4,429	125	869,607
501 (c)(3) / Donatarias Autorizadas	1,400,000	215	5,206	18,732

¿A dónde debemos ir? Expansión del universo

- Homologación completa de actividades. elegibles entre Ley Federal de Fomento y LISR.
- Diseminación y capacitación de las OSC.
- Aumento de número de OSC e instituciones donantes.
- Agilización del proceso por dos vías:
 - *Mejoras en la administración pública.*
 - *Capacitación y convenios con profesionistas.*

¿Dónde estuvimos? Transparencia

- “Sistema cerrado”
- El público no tiene
 - Información, Conocimiento y Entendimiento
 - Confianza
 - La Inclinação de Apoyar

Gobierno



OSC

¿Dónde estamos? Transparencia

- Exigencia de Congreso en la Reforma Fiscal: “que el SAT expedirá las reglas generales por virtud de las cuales las personas morales con fines no lucrativos para recibir donativos deducibles ... deberán cumplir con su obligación de garantizar la absoluta transparencia de los donativos recibidos, así como del uso y destino de los mismos ...
- *Cumplimiento por parte del SAT: este año*
- *Buen primer paso: ¿Quién más puede generar los datos?*

¿A dónde debemos ir? ¡Rendición de cuentas!

- Más allá de la transparencia financiera.
- Sistema de rendición de cuentas – todos los *stake-holders*.
- Generar visibilidad, confianza, participación y apoyo.

¿Dónde estuvimos? Tratado para evitar la doble tributación

- “Grantmaking Under the U.S.-Mexico Treaty: Old Frustrations, New Promise”
- Michael W. Durham
- *Una herramienta inútil*

¿Dónde estuvimos? Tratado para evitar la doble tributación

- El SAT se encuentra analizando la opción de poner en su anexo 14 que las donatarias el día de hoy (bajo el artículo 95) cumplan con los mismos requisitos que existían cuando se firmó el tratado (70B).
- Falta todavía un reconocimiento por parte de IRS.

¿A dónde debemos ir? Tratado para evitar la doble tributación

- Cooperación verdadera entre los países.
- Reglas generales que facilitan donaciones transfronterizas.
- Deducciones aplicables no sólo a ingresos en el país donde está hecha la donación, sino también contra los ingresos del país del donante.

¿Hacia dónde vamos?

- Existencia de más y mejores datos
- Deducibilidad de donaciones: ¿impacto de 7%?
- Más actividades elegibles, mayor número de OSC y más instituciones donantes
- Transparencia: Sistema de rendición de cuentas y mayor visibilidad
- Tratado para evitar doble tributación

Conclusión

Un marco fiscal adecuado es necesario, más no es suficiente. Para tener un ambiente propicio para las OSC necesitamos:

- *Un marco legal que empodere a grupos en lugar de constreñirlos.*
- *Una estructura fiscal que provea de incentivos y no de penalidades.*
- *Un sistema de rendición de cuentas capaz de construir confianza en las OSC.*
- *La capacidad institucional para implementar actividades efectivas.*
- *La disponibilidad de recursos para llevar a cabo estas actividades.*
- *Más, una cultura favorable.*

Fuente: Gaberman, Barry D. 2003. "Building the Global Infrastructure for Philanthropy", Waldemar Nielsen Seminar Series, Georgetown University, Viernes, 11 de abril.

Régimen de las donatarias autorizadas

Vanessa Rivadeneyra Narro,
Sistema de Administración Tributaria

I. Principal fundamento base del régimen:

- Artículo 31, fracción I de la LISR.
- Artículo 176, fracción III de la LISR.
- Título III, de la LISR.
- Artículo 4, fracción III de la LIETU.
- Artículos 2670 y 2688 del Código Civil Federal.
- Leyes de Asistencia o Beneficencia Privada.

Principales requisitos para la deducibilidad

- *El artículo 31, fracción I de la LISR, establece como requisito de deducibilidad, entre otros, el que los donativos sean no onerosos ni remunerativos.*
 - *El Código Civil, en su artículo 2334 establece que la donación puede ser pura, condicional, onerosa o remuneratoria, en tal sentido, el concepto a que se refiere la fracción I del artículo 31 de la LISR, es la “donación pura” (art. 2535 de CC)*
 - *Por su parte, el artículo 2336 establece que es onerosa la donación que se hace imponiendo algunos gravámenes y remuneratoria la que se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar.*
 - *Los donativos que pueden ser deducibles son aquellos que se otorgan sin sujetarlos a ningún tipo de obligación, ya sea pecuniaria o la prestación de algún servicio, es decir, debe tratarse de una donación pura.*
- *Otro de los requisitos, se refiere a los sujetos a los que sean entregados, que son precisamente la materia de esta presentación.*

II. Rubros en que puede ubicarse el objeto:

- *Asistenciales (Art. 95, Fracc. VI de la LISR)*
- *Educativos (Art. 95, Fracc. X de la LISR)*
- *Investigación científica o tecnológica (Art. 95, Fracc. XI de la LISR)*
- *Culturales (Art. 95, Fracc. XII de la LISR)*
- *Ecológicas (Art. 95, Fracc. XIX de la LISR)*
- *Preservación de especies en peligro de extinción (Art. 95, Fracc. XX LISR)*
- *Apoyo económico a otras Donatarias (Art. 96 de la Ley del ISR)*
- *Becantes (Art. 98 de la LISR)*
- *Escuela-empresa (Art. 99 de la LISR)*
- *Obras y servicios públicos que deban realizar la Federación, Estados o Municipios (Art. 31 del Reglamento de la LISR)*
- *Museos y Bibliotecas Privadas (Art. 114 del Reglamento de la LISR)*

ASISTENCIALES

Tienen 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.

- *La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.*
- *La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados.*
- *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.*
- *La rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes.*
- *La ayuda para servicios funerarios.*
- *Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.*
- *La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.*
- *Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.*

EDUCATIVAS

Dedicadas a la enseñanza con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como las creadas por decreto presidencial o por Ley cuyo objeto sea la enseñanza.

CIENTÍFICAS O TECNOLÓGICAS

Dedicadas a la investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas o Tecnológicas.

CULTURALES

Promover y difundir las artes, proteger y conservar el patrimonio cultural de la nación así como los usos y costumbres del país.

ECOLÓGICAS

Investigación y preservación de la Flora y fauna dentro de las áreas geográficas definidas, promover la prevención y control de la contaminación.

REPRODUCCIÓN DE ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

Reproducción de especies en protección o peligro de extinción y conservación de su hábitat.

APOYO ECONÓMICO A OTRAS DONATARIAS AUTORIZADAS EN TÉRMINOS DE LA LISR

Aportar recursos económicos a otras organizaciones autorizadas a recibir donativos deducibles.

BECANTES

Otorgar, mediante concurso abierto al público en general y con base en la capacidad académica del candidato, becas para cursar estudios en instituciones con reconocimiento o autorización de validez oficial de estudios.

ESCUELA EMPRESA

Programas Escuela Empresa con aprobación de la autoridad fiscal.

OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

La realización de obras o la prestación de servicios públicos que deban efectuar la Federación, Estados o Municipios.

MUSEOS Y BIBLIOTECAS PRIVADAS

Museos y Bibliotecas privados que permitan el acceso al público en general.

La Resolución Miscelánea Fiscal establece las siguientes definiciones adicionales:

1.3.9.6. Para los efectos del artículo 95, fracción VI, incisos b), c), f), g) y h) de la Ley del ISR, se entiende por:

- I. Asistencia o rehabilitación médica, entre otros, la psicoterapia, la terapia familiar, el tratamiento o la rehabilitación de personas discapacitadas y la provisión de medicamentos, prótesis, órtesis e insumos sanitarios.*
- II. Asistencia jurídica, entre otras, la representación ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, salvo las electorales siempre que tenga como beneficiarios a cualquiera de los señalados en el artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR.*
- III. Orientación social, entre otras, la atención o la prevención de la violencia intrafamiliar para la eliminación de la explotación económica de los niños o del trabajo infantil peligroso.*
- IV. Acciones que mejoran las condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad, entre otras, aquéllas destinadas a la prevención, el auxilio o la recuperación de uno o más miembros de la población ante la eventualidad de un desastre o siniestro.*

Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, la capacitación, difusión, orientación y asistencia jurídica en materia de garantías individuales, incluyendo la equidad de género o de las prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones legales que de ella emanen, siempre que no impliquen o conlleven acciones de índole político, religioso, o destinadas a influir en la legislación y dichas acciones no estén vinculadas con:

- a) Actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales.*
- b) Resoluciones de carácter jurisdiccional.*
- c) Conflictos de carácter laboral.*
- d) La interpretación de las disposiciones constitucionales o legales.*
- e) Actos u omisiones entre particulares.*

Podrán ser beneficiarios de las actividades señaladas en el artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR los refugiados o migrantes, siempre que pertenezcan a sectores y regiones de escasos recursos, comunidades indígenas o grupos vulnerables por edad, sexo o discapacidad.

Actividades cívicas y de fomento consideradas como parte de las obras y servicios públicos

1.3.9.3. Para los efectos del artículo 31, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del ISR, se entienden como parte de las obras o servicios públicos a que dicho párrafo se refiere, las actividades cívicas de promoción y fomento de la actuación adecuada por parte del ciudadano dentro de un marco legal

establecido, asumiendo sus responsabilidades y deberes en asuntos de interés público, siempre que no impliquen o conlleven acciones de proselitismo electoral, índole político, partidista o religioso.

III. Qué debo hacer si deseo obtener autorización?

- *Recibir asesoría.*
- *Analizar los beneficios de contar con autorización o bien seguir con la naturaleza organización civil sin fines de lucro o régimen distinto.*
- *Validar que la documentación cumpla con los requisitos que establecen las diversas disposiciones fiscales aplicables.*
- *Presentar la solicitud junto con los anexos correspondientes, ante la Administración General Jurídica o Administración Local de Servicios al Contribuyente que guste.*

Escrito y anexos:

- *El escrito debe reunir los requisitos establecidos en los artículos 18 y 18-A, fracciones I, III, V y VII del Código Fiscal de la Federación.*
- *Original o copia certificada de la escritura constitutiva, estatutos, contrato de fideicomiso, así como sus modificaciones. Con los datos de inscripción al Registro Público correspondiente.* (verificar que se encuentren completos y legibles)*
- *Original o copia certificada del documento que acredite las actividades que realiza la institución.*
- *Original o copia certificada del poder notarial del representante legal.*
- *Original para cotejo y copia simple de la identificación oficial del representante legal, debidamente cotejada por la autoridad que la reciba.*

** En su caso, carta en original del notario en la que de fe, que se encuentra en proceso de inscripción.*

Escrito libre:

- *Lugar y fecha.*
- *Autoridad a la que se dirige.*
- *Motivo de la promoción.*
- *Denominación o razón social.*
- *Clave en el RFC.*
- *Domicilio fiscal y si se tiene domicilio convencional.*
- *Teléfono y correo-e.*
- *Nombre del representante legal o apoderado, así como personas autorizadas.*

- Señalar si cuenta con establecimientos.
- Si cuenta con establecimientos, su teléfono y domicilios.
- Indicar si desea autorización para recibir donativos únicamente en México o también del extranjero.
- Describir sus actividades u objeto.
- Señalar si ya había promovido anteriormente y su resultado.

Estatutos y requisitos de fondo

Objeto:

- El objeto de la organización debe ser exclusivamente alguna o algunas de las actividades antes mencionadas.
- Deben ser sociedades o asociaciones organizadas sin fines de lucro.
- No deben realizar actividades de proselitismo político, religioso o que pretenda influir en la legislación, de conformidad con la fracción II del artículo 97 LISR.
- Cumplir y observar los requisitos que establece el artículo 97 LISR.

En el caso de las entidades que se dediquen al apoyo económico de otras donatarias o la realización de obras o servicios públicos cumplir con los requisitos del artículo 96 de la LISR.

Contener los siguientes requisitos con carácter de irrevocable:

Patrimonio:

- Contener que destinarán 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 persona moral autorizada para recibir donativos deducibles o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos. *
- Liquidación:
- Contener que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinarán la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles. *, **

* No se consideran contradictorias las cláusulas fusionadas con las obligaciones de la ley de fomento, siempre y cuando mantengan el fondo de las disposiciones de Renta.

** Las organizaciones del rubro del artículo 96, deben de cumplir con sus propios requisitos.

Actividades permitidas:

- Pueden establecer la realización de rifas y sorteos a fin de obtener recursos destinados al cumplimiento del objeto social, la propia Ley de IEPS, establece en su artículo 8, fracción III, inciso A), en relación con el artículo 2, fracción II, inciso B), como exentos de dicho impuesto, los ingresos que por la prestación de dichos servicios obtengan las organizaciones que cuenten con autorización para recibir donativos deducibles en términos de la LISR, dedicadas a actividades asistenciales, educativas y becantes.
- Pueden establecer el cobro de cuotas de recuperación por la prestación de los servicios a que se refiere el objeto de la entidad.
- Es permitido que establezcan el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, sujetándose al límite señalado en la LISR

Pueden señalar actividades tales como editar, distribuir, imprimir publicaciones relacionadas con el objeto social, libros, folletos, en tanto establezcan que será con el fin de difundir los servicios de la asociación y cumplir con el objeto social.

Inconsistencias recurrentes en cuestiones de personalidad, objeto, patrimonio y liquidación:

Recomendación General

- Seguir el historial de la creación de la organización y que se presenten todos los estatutos sociales y sus respectivas modificaciones desde su constitución.
- Dictaminar todos los instrumentos notariales de acuerdo a su secuencia y emisión.
- Sólo son aceptados los términos de “Donatarias Autorizadas en términos de la LISR”, o bien, “organizaciones autorizadas para recibir donativos deducibles”. No se acepta el término de Donatarias Autorizadas o donatarias autorizadas para recibir donativos.

Personalidad

- Acreditar que quien firma la solicitud sea el Representante Legal de la organización o bien, un mandatario con poder general de actos de administración o dominio.
- Revisar que en la Identificación Oficial, Documento Constitutivo o representación, así como en la promoción, se encuentre debidamente asentado el nombre o nombres de la (s) persona (s) física (n) que firma (n), deben ser nombres completos y correctos.
- Revisar que en el Documento Constitutivo, sus modificaciones, Acreditamiento y promoción se encuentre debidamente establecida la denominación de la entidad que solicita la autorización.

Objeto

- En las organizaciones que así lo prevé específicamente la LISR, observar que se establezcan beneficiarios y actividades de acuerdo a los supuestos autorizables en cada tipo legal.

Inconsistencias recurrentes en cuestiones de personalidad, objeto, patrimonio y liquidación:

Recomendación General

- Seguir el historial de la creación de la organización y que se presenten todos los estatutos sociales y sus respectivas modificaciones desde su constitución.
- Dictaminar todos los instrumentos notariales de acuerdo a su secuencia y emisión.
- Sólo son aceptados los términos de “Donatarias Autorizadas en términos de la LISR”, o bien, “organizaciones autorizadas para recibir donativos deducibles”. No se acepta el término de Donatarias Autorizadas o donatarias autorizadas para recibir donativos.

Personalidad

- Acreditar que quien firma la solicitud sea el Representante Legal de la organización o bien, un mandatario con poder general de actos de administración o dominio.

- Revisar que en la Identificación Oficial, Documento Constitutivo o representación, así como en la promoción, se encuentre debidamente asentado el nombre o nombres de la (s) persona (s) física (n) que firma (n), deben ser nombres completos y correctos.
- Revisar que en el Documento Constitutivo, sus modificaciones, Acreditamiento y promoción se encuentre debidamente establecida la denominación de la entidad que solicita la autorización.

Objeto

- En las organizaciones que así lo prevé específicamente la LISR, observar que se establezcan beneficiarios y actividades de acuerdo a los supuestos autorizables en cada tipo legal.

Inconsistencias recurrentes en cuestiones de personalidad, objeto, patrimonio y liquidación:

Recomendación General

- Seguir el historial de la creación de la organización y que se presenten todos los estatutos sociales y sus respectivas modificaciones desde su constitución.
- Dictaminar todos los instrumentos notariales de acuerdo a su secuencia y emisión.
- Sólo son aceptados los términos de “Donatarias Autorizadas en términos de la LISR”, o bien, “organizaciones autorizadas para recibir donativos deducibles”. No se acepta el término de Donatarias Autorizadas o donatarias autorizadas para recibir donativos.

Personalidad

- Acreditar que quien firma la solicitud sea el Representante Legal de la organización o bien, un mandatario con poder general de actos de administración o dominio.
- Revisar que en la Identificación Oficial, Documento Constitutivo o representación, así como en la promoción, se encuentre debidamente asentado el nombre o nombres de la (s) persona (s) física (n) que firma (n), deben ser nombres completos y correctos.

- Revisar que en el Documento Constitutivo, sus modificaciones, Acreditamiento y promoción se encuentre debidamente establecida la denominación de la entidad que solicita la autorización.

Objeto

- En las organizaciones que así lo prevé específicamente la LISR, observar que se establezcan beneficiarios y actividades de acuerdo a los supuestos autorizables en cada tipo legal.
- Devolución de aportaciones o partes sociales.
- Para el caso de la fusión, sólo lo podrá realizar con otra persona moral que sea donataria autorizada.
- Actividades de patrocinio, creación, administración, apoyo, fundar, etc. (a menos que se establezca que sean Donatarias Autorizadas en términos de la LISR)
- Dar en comodato bienes de la Asociación.
- Actividades como edición, distribución, creación de obras, periódicos, revistas, promoción de material impreso o medios electrónicos, explotación de marcas, patentes, derechos de autor, a menos que se establezca que únicamente es para el cumplimiento de los fines sociales o de su objeto.
- Obtención de ingresos por cualquier otra actividad que no sea el propio desarrollo de su objeto.
- Desarrollo de actividades asistenciales en el extranjero (RMF)
- Aceptar mandatos de terceros (personas físicas o morales)

Nada que contravenga el sentido de no lucrativa, ni comprometa el patrimonio de la organización. En caso de duda llamar a la Administración para recibir orientación.

Acreditamiento:

- Para obtener autorización debe presentar un documento emitido por una entidad gubernamental con facultades y competencia, según el tipo de actividad realizada, en donde señale que le consta y conoce que la solicitante realiza las mismas.

- Revisar que el mismo se expida de acuerdo a la denominación vigente de la entidad solicitante, establecido en su documento constitutivo o modificación correspondiente.
- El acreditamiento debe señalar expresamente que a la autoridad competente por materia, le constan las actividades y que no sea una mera transcripción del objeto social.

En algunos supuestos la LISR señala un documento específico:

- Educativos: Reconocimiento o autorización de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.
- Investigación Científica o Tecnológica: Constancia de Inscripción ante el CONACYT.
- Apoyo Económico y Obras y Servicios Públicos: Convenio celebrado con la beneficiaria o autoridad competente.
- Becantes: Reglamento de Becas que contengan los requisitos del artículo 98 de la LISR.
- Reproducción de Especies. Constancia expedida por la SEMARNAT.
- Museos y Bibliotecas Privadas. Constancia que acredite que se encuentran abiertas al público en general.

Autorización

- Si cumplen con todos los requisitos, serán autorizadas para recibir donativos deducibles del Impuesto Sobre la Renta y con ello ubicarse en el régimen de Donatarias Autorizadas, con los beneficios y obligaciones que las diversas disposiciones fiscales establecen.
- La autorización se lleva a cabo mediante su publicación en el Anexo 14 de la Resolución Miscelánea Fiscal, así como en el directorio electrónico que se ubica en la página web del SAT.

Autorización para recibir donativos deducibles conforme a los Convenios celebrados por México para evitar la doble tributación

- Pueden obtener esta segunda autorización las organizaciones civiles para recibir donativos deducibles en México, que así lo soliciten y cuyos fines sean asistenciales, educativos, de investigación científica o tecnológica,

cultural, ecológico, de reproducción de especies en protección o peligro de extinción, museos y bibliotecas privados.

- La autorización se lleva a cabo mediante los mismos medios de publicación.

VII. Principales obligaciones

- Mantener en su domicilio fiscal y en los establecimientos con los que cuente, a disposición del público en general para su consulta y en el horario normal de labores de su información fiscal, uso y destino de los donativos.
- Presentar anualmente, durante los meses de enero o febrero, aviso electrónico en el que bajo protesta de decir verdad indique que su representada sigue cumpliendo con los requisitos y obligaciones fiscales para continuar con el carácter de donataria.
- También deberá informar en su caso, cualquier modificación a los estatutos de la organización. (Dentro de los diez días hábiles siguientes).
- Informar a la Administración General Jurídica o a la Administración Local de Servicios al Contribuyente que corresponda a su domicilio fiscal dentro de los diez días hábiles a que ocurran, los siguientes cambios:
 - Cualquier modificación a sus estatutos,
 - Domicilio fiscal Denominación, o razón social
 - Registro Federal de Contribuyentes,
 - Suspensión o reanudación de actividades, extinción,

Liquidación o disolución de la organización civil.

- Llevar contabilidad simplificada.
- Expedir comprobantes con todos los requisitos fiscales (facturas) cuando vendan o enajenen bienes, presten servicios o renten bienes y conservar una copia de los mismos a disposición de las autoridades fiscales.
- Expedir recibos por los donativos que reciban –en efectivo o en especie– que contengan los requisitos correspondientes.

- Presentar dictamen simplificado emitido por contador público autorizado en el mes de junio, conforme al calendario establecido.*
- Presentar declaración informativa de las operaciones que celebren con partes relacionadas y/o donantes, así como los servicios que les contraten o de los bienes que les adquieran, correspondientes en el mismo ejercicio.
- Poner a disposición del público en general la información relativa a la transparencia y al uso y destino de los donativos recibidos, a través del programa electrónico que para tal efecto estará a su disposición a través de la página de Internet del SAT.

*Excepto en el caso de que no hubiera recibido donativo alguno o únicamente hubiera percibido donativos deducibles en México, hasta 60,000 UDIS, en cuyo caso deberá presentar ante la ALAFF que les corresponda, aviso en el que manifieste bajo protesta de decir verdad, dicha situación.

- Presentar a más tardar el 15 de febrero de cada año declaración anual informativa en la que se calcule el remanente distribuible, así como sus ingresos y erogaciones.
- Si hace pagos por sueldos, servicios profesionales o por arrendamiento de inmuebles a personas físicas, entre otros casos, debe retenerles y enterar al SAT el ISR, así como proporcionarles las constancias respectivas.
- Presentar declaraciones informativas de retenciones del impuesto sobre la renta, de pagos efectuados a residentes en el extranjero, de donativos otorgados, de retenciones por sueldos y salarios.
- Informar a las autoridades fiscales, a través de medios y formatos electrónicos de la contraprestación o donativo recibido en efectivo, moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos.
- Destinar los donativos y, en su caso, los rendimientos –única y exclusivamente– a los fines propios del objeto social o fines autorizados. En ningún caso podrán destinar más de 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración
- Presentar las declaraciones que de acuerdo a su régimen le correspondan.

- Presentar a más tardar el 15 de febrero de cada año declaración anual informativa en la que se calcule el remanente distribuible, así como sus ingresos y erogaciones.
- Si hace pagos por sueldos, servicios profesionales o por arrendamiento de inmuebles a personas físicas, entre otros casos, debe retenerles y enterar al SAT el ISR, así como proporcionarles las constancias respectivas.
- Presentar declaraciones informativas de retenciones del impuesto sobre la renta, de pagos efectuados a residentes en el extranjero, de donativos otorgados, de retenciones por sueldos y salarios.
- Informar a las autoridades fiscales, a través de medios y formatos electrónicos de la contraprestación o donativo recibido en efectivo, moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos.
- Destinar los donativos y, en su caso, los rendimientos –única y exclusivamente– a los fines propios del objeto social o fines autorizados. En ningún caso podrán destinar más de 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración
- Presentar las declaraciones que de acuerdo a su régimen le correspondan.

IX. Beneficios de ser Donataria Autorizada:

- Con algunas excepciones, pero de manera general se consideran no sujetas del ISR, IETU ni LIDE.
- Su inclusión en el DOF y en la página del SAT, es un medio de publicidad, lo cual le ayudará a percibir más donativos.
- Puede recibir donativos sin límite, ya sea en efectivo o en especie, de residentes en el país o del extranjero (cumpliendo con los requisitos que establece la ley).
- Entre otros, las donatarias destinadas a fines de enseñanza, no pagan impuestos al comercio exterior por la entrada al país de mercancías que sean donadas, siempre que el donante sea residente en el extranjero (previa autorización).

Análisis del régimen fiscal que rige a las organizaciones de la sociedad civil

Martha Guadalupe Figueroa Mier

Grupo de MUJERES de San Cristóbal
Consejo Técnico Consultivo LFFAROSC

Gracias INCIDE Social porque me solicitaron que participara en el cierre de este foro con el “análisis del régimen fiscal que rige a las organizaciones de la sociedad civil”, para identificar cuáles son las obligaciones y estímulos en materia fiscal que propician el desarrollo del asociativismo en nuestro país y recordé parte de la historia de esta Ley, así como junto con las organizaciones de Convergencia en Chiapas nos aventuramos a reclamar el derecho a participar y conocer los fondos públicos para hacer política con P mayúscula, clara todavía en esos años 80's no sabíamos del “zapatazo” que se nos venía encima; pero ayer y hoy esta historia ya se contó...

Así que saqué mi Ley de Fomento y releo el Art. 1 de la ley en donde lo primero que dice es “La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley;

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. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y

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”.

Y me dispuse a realizar las tareas que me enseñaron hace muchos años en la Facultad de Derecho, -pirámide de Kelsen incluida- pero afortunadamente ayer Anita Salazar y otras más hábiles colegas que yo, desplegaron todo el marco legal con sus ponencias y, mientras me tocó con Alfonso Poiré enterarme de parte de un funcionario de la SHCP (el puesto me queda confuso y algo

difuso) que estábamos algo así como derogados, pues cualquier ley que nos diera exenciones al IETU ¿¿se deroga?!

Así que ésta parte de mi intervención trata de problemas prácticos y quiero compartir con ustedes reflexiones y soluciones que se generan entre algunas OCS, partiendo de diversas preguntas:

Por ello retomo lo que algunas personas de Morelia plantearon ayer: ¿Cuáles son las normas que deberían modificarse? ¿Cómo armonizar la ley de fomento, leyes federales, entre las que están las de ISR, IETU, cooperación internacional, transparencia y las leyes locales?

¿Cómo dejar de sentirnos con toda esta fiscalización y trato a las ONG como *empresas mercantiles* y encima evasoras? ¿Cómo lograr esta utopía y sueño guajiro de ser *auto sustentables* con proyectos productivos, amigables con el medio ambiente y con la naturaleza y modelos de relación social? ¿Cómo ser autónomas, sin ser puestas al borde de la quiebra con las imposiciones fiscales? ¿Cómo manejar donativos, donatarias o no? ¿Si incluso la generosidad fue limitada, bajo la sospecha de la delincuencia evasión fiscal? ¿Qué pasa y como conseguir recursos en caso de desastre (hoy tan cíclico como el verano), si ello significa la catástrofe económica después? ¿Qué pasa con todos los tramites e informes, con la terrorífica y *laboriosa* simplificación? ¿Qué pasa si para entregar informes, rendición de cuentas, atender a los de la contraloría, tengo que dedicar más tiempo que al proyecto, o incluso caer en el absurdo de no tener tiempo para el proyecto y las tareas para las cuales me dieron financiamiento? ¿Qué pasa si tengo una demanda laboral por exigir trabajo que no se paga y no está contemplado en los acuerdos? ¿O por seguir las recomendaciones de contratar por honorarios asimilables que es una forma de evasión de obligaciones laborales y en contra de los derechos de los y las trabajadoras? ¿Y si no les aplico el IETU?

Las y los integrantes del Consejo Técnico Consultivo (CTC), incluidos las/los históricos/as hacen su trabajo en forma voluntaria y con mucha misión y visión, como se reconoció ayer y así entre las comisiones a través de las cuales funcionamos se encuentra la de Hacienda, de donde recojo parte de estas preocupaciones y comentarios de las broncas fiscales que hoy nos preocupan y de las cuales Anita Salazar ha sido nuestra más excelente expositora.

Los temas prioritarios, e imprescindibles

1. Correspondencia del marco legal hacendario y fiscal y la Ley de Fomento.
2. Política para el fomento hacendario y fiscal de las actividades de las organizaciones.
3. Simplificación de los mecanismos fiscales que se aplican a las organizaciones.

4. Inversión y gasto social para ampliar el impacto de los servicios que prestan las organizaciones de la sociedad civil al país.
5. Tratamiento de las organizaciones como personas morales sin fines lucrativos, no contribuyentes y beneficiarias de estímulos y apoyos fiscales y presupuestarios.
6. Normatividad aplicable a las donatarias autorizadas y la Seguridad social de las organizaciones.

Contenidos, Propuesta de puntos temáticos imprescindibles a incluir, LISR, LIETU, Miscelánea Fiscal 2008, Temática transversal y específica

LISR

- Tipo de Organizaciones de carácter no lucrativo.
 - OSC no contribuyentes y no donatarias autorizadas.
 - OSC no contribuyentes donatarias autorizadas.
- Limitaciones y alcances de:
 - Artículo 93 LISR que determina qué personas morales no son contribuyentes del ISR.
 - Artículo 95 LISR que determina cuáles organizaciones son personas morales con fines no lucrativos.
 - Artículo 31 d) Deducibilidad de donativos hasta el 7%. Consecuencias en casos de desastres y emergencias.

LIETU

- Considera empresas mercantiles a organizaciones no lucrativas.
 - Afectación a las OSC.

Miscelánea fiscal 2008

- Aclaración de significado y alcance de algunos conceptos.
- Conceptos cuyo contenido se amplía satisfactoriamente en la miscelánea a favor del fomento deben pasar a la LISR.
- Acreditación de actividades
 - Aceptación de la CLUNI.

Para lo anterior se propone:

- Análisis específico de los puntos siguientes:
 - Actividades cívicas y de fomento consideradas como parte de las obras y servicios públicos.
1.3.9.3
 - Conceptos relacionados con las actividades asistenciales de las donatarias.
1.3.9.6 II-III-IV
1.3.9.6 V
- Supuestos y requisitos para recibir donativos deducibles.
1.3.9.7 A-B Aclaración
E 2. Acreditación de actividades

Y aquí retomo textualmente los problemas y comentarios planteados en las reuniones de la mesa con la SHCP, planteado por Ana María Salazar, pues es quien mejor los sintetiza y los expongo en este Foro, para compartirlos con Ustedes.

Capítulo 1.3.9. Organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles. Actividades cívicas y de fomento consideradas como parte de las obras y servicios públicos.

1.3.9.3. Para los efectos del artículo 31, segundo párrafo del Reglamento de la Ley del ISR, se entienden como parte de las obras o servicios públicos a que dicho párrafo se refiere, las actividades cívicas de promoción y fomento de la actuación adecuada por parte del ciudadano dentro de un marco legal establecido, asumiendo sus responsabilidades y deberes en asuntos de interés público, siempre que no impliquen o conlleven acciones de proselitismo electoral, índole político, partidista o religiosos.

LISR 31

Si bien el concepto se amplía respecto a servicios y obra públicos en actividades cívicas, es limitando el derecho de libre expresión, cuando se señala: “interés público” que implica lo político en sentido amplio y debe entenderse sobre la cosa pública y el bien común de la sociedad

Así la expresión “índole político” referida al “proselitismo político”, debe entenderse respecto al sentido amplio, la limitación a dicho interés debiera

señalarse como de índole político partidista porque el aspecto “político” en general, en cuanto relativo al interés respecto a la “cosa pública”, no tiene por qué limitarse. La limitación sí es necesaria en cuanto a los intereses de tipo partidista.

Conceptos relacionados con las actividades asistenciales de las donatarias

I.3.9.6. Para los efectos del artículo 95, fracción VI, incisos b), c), f), g) y h) de la Ley del ISR, se entiende por:

- I. Asistencia o rehabilitación médica, entre otros, la psicoterapia, la terapia familiar, el tratamiento o la rehabilitación de personas discapacitadas y la provisión de medicamentos, prótesis, órtesis e insumos sanitarios.
- II. Asistencia jurídica, entre otras, la representación ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, salvo las electorales siempre que tenga como beneficiarios a cualquiera de los señalados en el artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR.
- III. Orientación social, entre otras, la atención o la prevención de la violencia intrafamiliar para la eliminación de la explotación económica de los niños o del trabajo infantil peligroso.
- IV. Acciones que mejoran las condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad, entre otras, aquéllas destinadas a la prevención, el auxilio o la recuperación de uno o más miembros de la población ante la eventualidad de un desastre o siniestro.

Comentario: En las fracciones II, III y IV anteriores se amplía satisfactoriamente el concepto correspondiente para dar cabida a mayor número de actividades de las organizaciones de la sociedad civil a que se refiere la LFFAROSC.

- V. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, la capacitación, difusión, orientación y asistencia jurídica en materia de garantías individuales, incluyendo la equidad de género o de las prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones legales que de ella emanen, siempre que no impliquen o conlleven acciones de índole político, religioso, o destinadas a influir en la legislación y dichas acciones no estén vinculadas con:
 - a. Actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales.
 - b. Resoluciones de carácter jurisdiccional.

- c. Conflictos de carácter laboral.
- d. La interpretación de las disposiciones constitucionales o legales.
- e. Actos u omisiones entre particulares.

Podrán ser beneficiarios de las actividades señaladas en el artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR los refugiados o emigrantes, siempre que pertenezcan a sectores y regiones de escasos recursos, comunidades indígenas o grupos vulnerables por edad, sexo o discapacidad.

LISR 95, (RMF 2007 3.9.8.)

Comentario: Esta fracción aún cuando entra a enumerar actividades relativas a la defensa y promoción de los derechos humanos, al mismo tiempo presenta una interpretación acotada de los mismos dirigiéndose sólo a la materia de garantías individuales, debiendo incluir también los derechos económicos, culturales y, sociales, establecidos también en nuestra Constitución, en disposiciones legales emanadas de la misma y en instrumentos jurídicos internacionales que forman parte del marco jurídico mexicano en los términos de la propia Constitución.

Al mismo tiempo resulta aplicable el comentario arriba hecho respecto de las acciones de índole político que consideramos debieran señalarse como de índole político partidista.

Así mismo en cuanto al alcance de “influir en la legislación” convendría analizar el alcance, ya que la Ley del Impuesto Sobre la Renta señala que no se considera que influye en la legislación cuando se trata de estudios solicitados a las OSC por dependencias o entidades oficiales, pero esto redundaría en limitación a la libertad de expresión, porque el fondo de la prohibición está relacionada con el Convenio para evitar la Doble Tributación dentro de los compromisos derivados del TLCAN y que se conecta más bien con impedir la aplicación de recursos al *cabildeo*, recursos que deben destinarse al cumplimiento del objeto social de las OSC.

No puede impedirse el diálogo o acercamiento de las OSC con los legisladores para el diálogo sobre materias legislativas que pueden concernirles respecto de sus actividades y, en su caso, emitir opiniones o peticiones en los términos constitucionales sin que implique aplicación de recursos que únicamente deben ejercerse para cumplir su objeto social y también que no tratan de exigir o forzar a los legisladores respecto al ejercicio de las facultades legislativas constitucionales.

Así mismo cabe preguntar el alcance del inciso d) de la fracción en comento, ya que cabría aplicar los comentarios antes expuestos en cuanto a la

libertad de opinión, que no puede confundirse con pretensiones de imposición indebida ante las autoridades o la opinión pública.

Supuestos y requisitos para recibir donativos deducibles

Comentario: En este tema señalamos que conforme al artículo 93 de La Ley del Impuesto sobre la Renta las personas morales a que se refieren los artículos 95 y 102 de la misma y otras que se mencionan, *no son contribuyentes del impuesto sobre la renta*, salvo lo dispuesto en el artículo 94 de la propia Ley.

Sin embargo, el artículo 95 modifica dicha calidad porque introduce en algunos casos, como en su fracción VI la condicionante de ser donatarias autorizadas para conservar el carácter de no contribuyente, lo cual contradice lo señalado por el citado artículo 93. Dicho carácter de no contribuyente beneficia a nuestras organizaciones en atención al carácter de orden público e interés social de las actividades que realizan y que se enumeran en el artículo 95 y los beneficios correspondientes al carácter de donatarias autorizadas deben concederse mediante la solicitud y requisitos correspondientes a dicho beneficio.

I.3.9.7. En relación con los diversos supuestos y requisitos previstos en la Ley del ISR y su Reglamento para recibir donativos deducibles, se estará a lo siguiente:

- a) Por objeto social o fin autorizados se entiende exclusivamente la actividad contenida en el acta constitutiva o estatutos de la persona moral o contrato de fideicomiso respectivo y que por haber sido acreditada se publicó la autorización respectiva.
- b) Las organizaciones civiles y fideicomisos podrán aplicar los donativos deducibles que reciban a otras actividades adicionales contenidas en su acta constitutiva o estatutos o contrato de fideicomiso respectivo, siempre que las mismas se ubiquen en los supuestos de los artículos 95, fracciones VI, X, XI, XII, XIX y XX, 96, 98 y 99 de la Ley del ISR, así como el 31, segundo párrafo y el 114 de su Reglamento, para lo cual deberán estar a lo señalado en la regla II.3.7.3., sin que sea necesario una nueva publicación en el DOF o se dé a conocer ello en la página de Internet del SAT.

Comentario: Deben clarificarse los apartados A y B en virtud de que en el apartado A se habla del objeto social o fin autorizados como la actividad contenida exclusivamente en el acta constitutiva o estatutos de la persona moral y en el apartado B se señala que los donativos deducibles se podrán aplicar a

otras actividades adicionales contenidas en el acta constitutiva o estatutos, existiendo una indefinición de ambos conceptos.

- c) Las instituciones o asociaciones de asistencia o de beneficencia privadas autorizadas por las leyes de la materia cuyo objeto social sea la realización de alguna de las actividades señaladas en los artículos 95, fracciones X, XI, XII, XIX y XX, 96, 98 y 99 de la Ley del ISR, así como el 31, segundo párrafo y el 114 de su Reglamento, podrán ser autorizadas para recibir donativos deducibles de esta contribución siempre que cumplan con los requisitos adicionales previstos para estas categorías.
- d) Para los efectos del artículo 95, fracción XIX, primer supuesto de la Ley del ISR, las áreas geográficas definidas a que se refiere.

De acuerdo con el artículo:

- e) En relación con los artículos 18 A, fracción V del CFF y 111, fracción II y último párrafo del Reglamento de la Ley del ISR, respecto de la documentación para acreditar que se encuentra en los supuestos para obtener autorización para recibir donativos deducibles, se considerará lo siguiente:
 - 1. La autoridad fiscal podrá exceptuar hasta por seis meses contados a partir de la fecha en la que surta efectos la notificación del oficio de autorización a las organizaciones civiles y fideicomisos de presentar dicha documentación, cuando éstos vayan a realizar las actividades a que se refiere el artículo 95, fracciones VI, XII, incisos a), b) y c), segundo supuesto y XIX, segundo supuesto de la Ley del ISR y se ubiquen en algunos de los siguientes supuestos:
 - a) Cuando la solicitante tenga menos de seis meses de constituida, computados a partir de la autorización de la escritura o de la firma del contrato de fideicomiso respectivo.
 - b) Cuando teniendo más de seis meses de constituidas las organizaciones civiles o de firmado el contrato de fideicomiso correspondiente, no hayan operado o de hecho no hubieren desarrollado alguna de las actividades por las cuales solicitan la autorización.

La organización civil o fideicomiso solicitante deberá explicar, bajo protesta de decir verdad, en su escrito de solicitud los motivos por los que no ha podido obtener el acreditamiento.

En todo caso, la autorización se condicionará a que se presente la documentación de que se trata ya que en caso contrario, la autorización quedará sin efectos.

2. El documento que sirva para acreditar las 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 que le consta que las actividades que desarrollan tienen como fin primordial el cumplimiento de su objeto social.

Comentario: Respecto de los documentos para acreditar las actividades, consideramos que la CLUNI debe aceptarse para el efecto de dicha acreditación.

Las organizaciones civiles y fideicomisos que soliciten autorización para recibir donativos deducibles o las que ya se encuentren autorizadas para ello, que tengan como objeto social o fines el apoyo económico a más de una entidad autorizada para recibir donativos deducibles, o aquellas que lo sean para obras o servicios públicos, podrán a fin de acreditar sus actividades presentar un solo convenio de adhesión que ampare esta circunstancia con sus diversas beneficiarias.

- f. Las personas morales o físicas que otorguen donativos en los términos de los artículos 31, fracción I y 176, fracción III de la Ley del ISR, deberán verificar que en los comprobantes que les expidan al efecto, se contienen los mismos datos de identificación, RFC, denominación o razón social y domicilio fiscal, de la organización civil y fideicomiso autorizado para recibir donativos deducibles que al efecto se encuentran publicados en el Anexo 14, dados a conocer en la página de Internet del SAT, así como que reúnen los demás requisitos correspondientes a este tipo de comprobantes, a fin de que los mismos puedan ser deducibles en los términos de las disposiciones fiscales aplicables, lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en la regla I.3.9.1., quinto párrafo.

- g. Para los efectos de lo previsto en el artículo 97, fracción III de la Ley del ISR, las organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles también podrán otorgar beneficios sobre su remanente distribuible a otras organizaciones civiles y fideicomisos distintos de los señalados en dicho precepto, siempre que los mismos también cuenten con autorización para recibir donativos deducibles.
- h. Las organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, cuyo objeto social o fines se ubiquen en el artículo 95, fracción VI de la Ley del ISR, deberán realizar las actividades asistenciales a que dicho precepto se refiere exclusivamente en México.

LISR 31, 95, 96, 97, 98, 99, 111, 176, RLISR 31, 114, CFF 18-A, RMF 2008 I.3.9.1., II.3.7.3., (RMF 2007 3.9.4.)

Todo eso y más hace replantearnos y que es una de los objetivos de este Foro, el por qué y para que una ley de fomento y la necesidad de plantarnos nuevamente como en los años 90 una forma política de defensa, pues dada la situación actual caemos en trampas infranqueables. Efectivamente nos despolitizamos y pagamos por que nos apliquen cursos de profesionalización que nos inventamos hace tiempo o modelos de intervención o que ahora tengamos que pagar -como con el maíz transgénico- derechos de autor por las estrategias políticas de incidencia que la movilización social nos enseñó, cuando funcionaban, desde la indispensable solidaridad.

Es necesario luego entonces desde los propios métodos del Estado generar nuevamente acciones jurídicas y legales, de cabildeo y gestión social y políticas que nos movilicen, por ejemplo los amparos colectivos, o el cabildeo en la corte, como lo hicimos las mujeres con el tema de aborto, etc.

Dada la situación actual y para incidir en la armonización de la ley y para fomentar (objeto de la Ley) a las OSC y no inhibirlas, con controles económicos que se traducen en persecución fiscal, se propone con los documentos realizados en las mesas de trabajo, que como CTC, como Consejeras y Consejeros o como ONG, hagamos un informe de situación en que se denuncien las contradicciones y tensiones que generan la institucionalización de la persecución o por lo menos el control y limitaciones a las organizaciones desde el Estado. Este documento o informe serviría a las instancias internacionales, que pueden ir desde un informe sobre los DESCs (protocolo y seguimiento de tratados y compromisos internacionales) o una audiencia de la CIDH.

Estas acciones pueden ser parte del proyecto de normatividad, así algunas comisiones e integrantes trabajarían en las mesas con SHCP y otras trabajaríamos otras estrategias de incidencia como serían estos informes en los ámbitos internacionales y visibilizar estas contradicciones, a fin de que el estado Mexicano informe cuál es su nivel de cumplimiento, las tareas que realiza, los planes y proyectos entre otros en este tema. Es decir, que el gobierno mexicano informe como está cumpliendo con la LFFAROSC.

Pronunciamento de Organizaciones Civiles: "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la sociedad civil"

México, D.F. a 22 de octubre de 2008

A dos años de la administración federal actual, diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) nos hemos reunido para hacer un balance del estado que guarda el desarrollo de políticas para el fomento de las organizaciones ciudadanas y de sus actividades, como ingrediente fundamental para avanzar en la democracia.

Reconocemos un contexto político polarizado en el país en el que los canales de diálogo entre las organizaciones civiles y las diversas instancias de los gobiernos atraviesan por un momento de crisis y de alejamiento.

Asumimos que como organizaciones constituimos un conjunto heterogéneo y diverso, en donde desarrollamos actividades de defensa y promoción de los derechos de las personas, promovemos el desarrollo o prestamos servicios de diversa índole a grupos en situación de vulnerabilidad y lo hacemos sin fines de lucro.

Las organizaciones que nos reunimos promovemos y representamos agendas de derechos humanos en sentido amplio e integral, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de grupos sujetos a discriminación como las mujeres, la infancia, las y los jóvenes, las personas adultas mayores, las poblaciones indígenas, la población LGTB, entre otros. Lo hacemos desde espacios autónomos y con independencia centrados en el reconocimiento de la dignidad humana, con el objetivo de promover la más amplia participación posible y fortalecer la democracia.

Se ha criticado – en algunas ocasiones- la falta de transparencia en nuestra gestión, pero muchas veces ésta se origina en experiencias previas de intentos por controlarnos, de acallarnos cancelando fuentes de financiamiento o de subordinarnos a los proyectos e intereses políticos.

Las OSC que normamos nuestras posiciones en la protección, respeto, cumplimiento y promoción de los derechos de todos los seres humanos, exigimos que un Estado como el mexicano, que se asume como democrático, reconozca nuestro derecho como ciudadanos a organizarnos, a participar, a disentir, a dialogar y a la libertad de expresión. La democracia significa conflicto y por ello protege el derecho a disentir.

Durante el foro: "Retos y Perspectivas de las Políticas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil", realizado los días 20 y 21 de octubre

de 2008, las organizaciones civiles abajo firmantes, reivindicamos nuestro derecho a participar como un actor social en el espacio público y a ser reconocidas como entidades de interés público. Concluimos que algunos de los principales retos que enfrentamos las OSC en el desarrollo de nuestras actividades son los siguientes:

- **PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA AGENDA PÚBLICA.** Las organizaciones civiles contamos con conocimiento y especialidad en diversos temas y hemos buscado participar en distintos espacios aportando al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas a distintos niveles de gobierno. Reclamamos el derecho a que nuestra voz, propuestas y preocupaciones así como la de otros ciudadanos y ciudadanas interesados, sea escuchada y considerada en la agenda pública mediante mecanismos de diálogo y consenso amplios, consistentes y sostenidos.
- **SOBRE EL MARCO JURÍDICO NORMATIVO Y FISCAL.** Por cuanto al marco jurídico que norma nuestras actividades requerimos que no se nos considere como empresas sino como entidades de interés público y social. Entidades que contribuimos al desarrollo del país y que en muchas ocasiones, realizamos actividades que en sentido estricto, serían responsabilidad del Estado y que requieren de fomento para su desarrollo. Actualmente no existe una política de fomento al quehacer de las organizaciones. En la práctica se ha dado un retroceso, como ocurre con la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Volvemos en cambio, a viejas prácticas de control, que intentan reprimir nuestra autonomía y nuestro derecho a disentir y opinar.
- **FONDOS PÚBLICOS.** Por la naturaleza de nuestras actividades en beneficio al desarrollo democrático y social del país reivindicamos nuestro derecho a acceder a fondos públicos, asignados mediante mecanismos transparentes, abiertos y no discrecionales, contra una clara rendición de cuentas y evidencia de resultados en materia de innovación social, defensa y promoción de derechos, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, entre otros y no solamente por la prestación de servicios y asistencia social.

Las organizaciones civiles abajo firmantes, reivindicando nuestro derecho de participar como un actor social en el espacio público. Exigimos a los Poderes del Estado y a los partidos políticos:

- El desarrollo de una Ley Federal de Participación Ciudadana que incluya plebiscito, referéndum, consulta popular y revocación de mandato.
- La revisión de las Leyes Orgánicas de los Congresos para incorporar la obligatoriedad de la consulta a la sociedad civil, previa a la expedición de Leyes y del presupuesto de egresos.
- La apertura y operación de espacios de diálogo democrático y construcción de consensos a todos los niveles territoriales.
- El funcionamiento efectivo y eficaz de los consejos, comités y comisiones para el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas y la selección transparente y abierta a consulta pública de los representantes de la sociedad civil en esos espacios.
- El derecho a un trato digno y respetuoso a nuestras reivindicaciones y movilizaciones y la liberación de los compañeros y compañeras presos/as en razón de su reivindicación de derechos colectivos.
- El diseño y desarrollo de políticas públicas que fortalezcan y estimulen a las organizaciones de la sociedad civil y a los movimientos sociales. El derecho a ser consideradas como entidades de interés público y a recibir un tratamiento hacendario correspondiente.
- La creación de fondos públicos para las organizaciones ciudadanas civiles y sociales, asignados mediante mecanismos transparentes y públicos, contra rendición de cuentas y no condicionados a la ejecución de intervenciones que corresponden a los gobiernos o les interesan.

Reivindicamos el derecho a un Estado que cumpla con sus obligaciones de respetar, proteger, satisfacer y promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la población.

ORGANIZACIONES FIRMANTES

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A.C., Cauce Ciudadano, Centro Nacional de Comunicación Social A.C. CENCOS, Red Nacional por la Inclusión y la Calidad en la Educación (48 organizaciones de 12 estados), Servicios en la Juventud A.C., Sin Fronteras I.A.P., Convergencia de Organismos Civiles A.C., Comunidad Participativa Tepito A.C., Comparte A.C., Grupo de Educación Popular con Mujeres A.C., Alternativas y Capacidades A.C., Centro de

Estudios y Diálogo A.C., Foro de Apoyo Mutuo A.C., Barzón Movimiento Jurídico Nacional, A.C., Líderes de la Experiencia IAP, Colectivo de Educación para la Paz A.C. CEPAZ; Sociedad Mexicana Pro- Derechos de la mujer A.C., Ririki Intervención Social, Organización Popular independiente A.C., Casas de Cuidado Diario Infantil A.C., Foro de Jóvenes con Liderazgos A.C, Organización Fuerza Ciudadana A.C., Centro Iniziare A.C, Instituto Griselda Álvarez A.C., México Ciudad Hermana A.C.

A título personal: Alfonso Poiré, Gloria Árnica, Mónica Vega, Carmen Ávila, Leticia Martínez.

Anexos

Reseñas curriculares

Mesa 1. Desarrollo a la institucionalidad pública

Ponentes:

Clara Jusidman Rapoport
INCIDE Social A.C.

Es economista de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en desarrollo y política social, derechos económicos, sociales y culturales, empleo y mercados de trabajo, equidad de género y sociedad civil.

Es Presidenta Honoraria y fundadora de INCIDE Social A. C. Actualmente participa como asesora de un proyecto sobre Macroeconomía y Derechos Humanos y como miembro del Jurado del Premio Nacional de Periodismo.

Fue investigadora de El Colegio de México. Trabajó cerca de 20 años en el Gobierno Federal donde ocupó las direcciones generales del Empleo, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural, del Instituto Nacional de Consumidor y la Subsecretaría de Pesca. Desde 1991 ha sido miembro activo de organizaciones en lucha por la democracia: fue Presidenta de ACUDE, miembro de la coordinación nacional de Alianza Cívica, Presidenta de Causa Ciudadana APN y de la coordinación de los Comités Conciudadanos de Seguimiento del Proceso Electoral (2005/06) y de Reforma Electoral (2007).

En 1994 coordinó los trabajos técnicos preparatorios de la delegación de México a la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing de 1995. En 1996-1997 fue directora del Registro Federal de Electores y de 1997 a 2000 fue Secretaria de Desarrollo Social del Primer Gobierno Democrático del Distrito Federal. En 2003 fue una de los cuatro expertos responsables de la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la materia.

Ha sido consejera de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., miembro del Consejo Asesor de la UNICEF en México, del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México, del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos y del Observatorio de la Reforma del Estado.

Elio Villaseñor Gómez

Iniciativa Ciudadana para el Diálogo, A.C.

Nació en Minatitlán, Veracruz, en 1951. Estudió Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, y ha dedicado la mayor parte de su vida a la participación social y ciudadana en espacios de la sociedad civil.

En 1977 fundó, junto con Alex Morelli O.P. y Angel Torres, Equipo Pueblo. De su amplia trayectoria profesional y política, destacan: profesor de la Universidad Iberoamericana y la Escuela de Trabajo Social “Vasco de Quiroga”; consultor de la Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo (NOVIB); Comisionado para realizar las elecciones de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal (1995), y Delegado del Gobierno del Distrito Federal en Iztapalapa (1997-1999). Ha sido parte de Consejos Consultivos y Directivos de fundaciones, redes y movimientos ciudadanos. Actualmente coordina el Programa de Iniciativa Pública.

Es desde esta Institución, de la que es Presidente, que ha desarrollado lo central de sus aportes y acciones, entre ellas su preocupación constante por la articulación de los diversos actores de la sociedad mexicana, como empresarios, Iglesias, gobiernos, organizaciones civiles, redes y la academia, en la búsqueda de soluciones conjuntas a los grandes problemas de quienes más padecen la injusticia en nuestro país.

Ha promovido e impulsado iniciativas colectivas –junto con otras organizaciones sociales, civiles y redes-, para debatir asuntos de interés nacional, para abrir mayores espacios de participación civil, así como para diseñar y ejecutar propuestas y proyectos de desarrollo social. Es autor de varios artículos y del libro *La sociedad civil como actor de interés público*, publicado por DECA, Equipo Pueblo en marzo del 2006.

Actualmente participa en diversos consejos, entre los que destacan: Consejo Directivo de la Fundación Rostros y Voces; Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del DF; Consejo de programación de la radio de los Ciudadanos, del IMER; Alto Consejo para la Transparencia de Programas Sociales Federales del PNUD.

Moderadora:

Fabienne Venet Rebiffé

Patronato Sin Fronteras, I.A.P.

Cursó estudios de Sociología y Etnología. Tiene 17 años de experiencia en materia de migración, asilo, derechos humanos, género, desarrollo de políticas y fortalecimiento de sociedad civil a nivel nacional y regional en organizaciones

civiles. Fue Coordinadora del Programa de Estudios sobre Migrantes de la Academia Mexicana de los Derechos Humanos y Consultora Nacional para la Oficina Regional en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Es miembro honorario del Centre for Refugee Studies de la Universidad de York en Canadá, miembro del Grupo Guatemala México sobre Migración y Desarrollo, miembro del Consejo Consultivo del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), de Guatemala. Fue co-directora del México-US Advocates Network, miembro del Grupo México-Estados Unidos sobre Migración formado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Carnegie Endowment for International Peace (International Migration Program).

Ha centrado su trabajo en la promoción del acceso efectivo a los derechos humanos de los y las migrantes y refugiados, y víctimas de la trata de personas. El fomento de la interlocución entre gobiernos, organismos internacionales, academia y organizaciones de la sociedad civil, la construcción y consolidación de redes de la sociedad civil, la promoción del trabajo colaborativo entre la academia y las organizaciones civiles, la generación de habilidades para la participación en desarrollo de políticas públicas y legislación.

Fue Directora General de Sin Fronteras I.A.P. y actualmente pertenece al Consejo de Gobierno de INCIDE Social A.C

Mesa 2. Marco jurídico normativo

Ponentes:

Ana María Salazar Sánchez

Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C.

Originaria del estado de Aguascalientes, es licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde que cursó la educación media, hasta la superior, desarrolló actividades y puestos dirigentes en organismos estudiantiles nacionales y posteriormente en organismos profesionales nacionales.

Es fundadora de la Red Convergencia de Organismos Civiles, A.C.

Fue Presidenta del Consejo Directivo del Centro de Estudios Sociales y Culturales, Antonio de Montesinos, A. C. (CAM), y actualmente es representante legal del mismo. Es integrante de Servicios de Información y Educación Popular para la Acción Comunitaria, de la Corporación Nacional de Profesionales y Asesora Jurídica en materia de organización y funcionamiento de grupos y organismos civiles de promoción social.

Participó en diferentes propuestas de leyes tales como la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, aprobada en diciembre de 2003, la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, aprobada en el año 2000 y la formulación del Anteproyectos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Fue integrante del Consejo Consultivo de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. Participó en la formulación de diferentes programas federales y estatales, así como expositora en diferentes foros nacionales e internacionales en los temas de participación ciudadana, marco jurídico de las organizaciones civiles, incidencia en políticas públicas y observación electoral entre otros.

María del Carmen Robledo Álvarez
Consultora jurídica

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, con Maestría en Derecho por la UNAM. Obtuvo Diploma por el Master en Gobernabilidad y Desarrollo Humano que imparte la Universitat Overta de Catalunya (UOC) y ha cursado diversos diplomados, entre los que se encuentran Diplomado “*La perspectiva de Género en las políticas públicas y desarrollo humano*” impartido por FLACSO, Diplomado en *Desarrollo y Políticas Públicas* organizado por la Universidad de las Américas y Diplomado en *Derecho Empresarial* impartido en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Se desempeñó como Directora de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Desarrollo Social en el sexenio pasado, colaboró en el área de asesoría jurídica en la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Ha sido Directora Técnica de la Carrera de Derecho en la Universidad Latina (UNILA) Campus Chihuahua y profesora de la misma carrera en diferentes universidades privadas. Ha participado en proyectos, relacionados con las Agenda de la sociedad civil y el marco normativo que regula las actividades de Contraloría Social.

Actualmente es Directora de Control de Bienes y Servicios en la Coordinación Nacional de Control y Promoción de Bienes y Servicios del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SEP-CONACULTA).

Claudia Luengas Escudero

Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C.

Abogada, egresada de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Realizó el Curso de Antropología y Desarrollo en la Universidad de Montréal, Quebec, Canadá. Así como sobre Legislación electoral Mexicana, en la UNAM; cuenta con una especialización en Legislación Nacional y Derechos Humanos. Academia Mexicana de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Es integrante del Espacio Jurídico de la Convergencia de Organismos Civiles AC. Directora Consultiva y de Asuntos Notariales en la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Participó como Asesora de la Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, Jefa del Departamento de Normas Jurídico Administrativas en la Dirección General de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Fue investigadora en la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI) en Montréal, PQ Canadá. Secretaria del R. Ayuntamiento de Ciudad Madero, Tamaulipas. Titular de la materia de Derecho Positivo en el Instituto de Ciencias y Tecnología de Tampico en Tampico, Tamaulipas.

Moderadora:

Cecilia Guillén

Alternativas y Capacidades, A.C.

Nace en la ciudad de México en 1973. Cursa estudios de Licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma de Nuevo León y Maestría en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Asistió a los siguientes Diplomados: Derecho Procesal Constitucional (2004, SCJN), Diplomado en Impuestos Internos (2000, ITAM), Antropología Jurídica (2006, UAM-ENAH), Diplomado Peritaje en Ciencias Antropológicas (2008, INAH). En este último, se incorpora este año impartiendo el tema “Sistema Jurídico Mexicano”.

En el Diplomado “Argumentación y Retórica del Derecho” coordinado por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación (programas de capacitación 2006, 2007 y 2009) participó como expositor en Ciudad Valles, SLP, Monterrey, NL, Puebla, Pue, Guanajuato, Gto, León Gto, Ciudad de México, D.F., Boca del Río, Ver., Ciudad Victoria, Tams., entre otras. También para el

Poder Judicial de la Federación en la sede Oaxaca, Oax., expone el módulo “Constitución y los Derechos Humanos” en el Diplomado “Derecho Constitucional”.

Como servidor público inicia labores en 1993 como escribiente en la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. En 1995 se incorpora a la Administración Local Jurídica de la entonces Subsecretaría de Ingresos-SHCP hoy Servicio de Administración Tributaria). Desde entonces y hasta 2001 prestó servicio para el SAT en las San Pedro Garza García, Nuevo León, Chihuahua, Chihuahua, Torreón, Coahuila., Puebla, Puebla y en la Administración Central de Operación, Administración General Jurídica de Ingresos, en ese cargo participo en eventos de supervisión y evaluación en las Administraciones Locales de Puebla, Acapulco, Toluca, Monterrey, San Pedro Gza. En 2001 ingresa al Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa adscrita a la Cuarta Sala Metropolitana; cargo con el que concluye en 2004. Desde entonces se dedica a la práctica privada; alternando esa labor en 2007 y 2008 con la actividad de investigador en el Centro para el Desarrollo Democrático.

Mesa 3. Participación en el ciclo de las políticas públicas.

Ponentes:

Lourdes Almada Mireles

Casa de Cuidado Diario Infantil A. C.

Licenciada en Sociología de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, cursó los estudios de Maestría en Desarrollo Humano de la Universidad Iberoamericana. Ha sido coordinadora de programas educativos y sociales en diversas organizaciones sociales orientadas a la atención de la niñez y la juventud.

Actualmente es Directora de Casas de Cuidado Diario Infantiles de Ciudad Juárez A.C. y Secretaria Técnica de la Mesa de Infancia del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social en la misma ciudad.

Pilar Berrios Navarro

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.

Doctorante en Sociología Política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestra en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Licenciada en Sociología Política por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Actualmente es Presidenta y Representante Legal de Convergencia de Organismos Civiles, A.C. y Miembro del Comité de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del Distrito Federal.

Fue Coordinadora del Equipo de Política Social del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos y Asesora en la Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el ámbito académico se ha desempeñado como profesora titular de la Licenciatura de Política y Gestión Social y la Maestría en Políticas Públicas, en la UAM Xochimilco. Profesora en la Maestría de Desarrollo Humano en la Universidad de Celaya y de la materia de Ciencias de la Información en la Universidad Tecnológica de México, así como en la Licenciatura de Derecho en el Instituto Tecnológico Universitario de México.

Ha sido autora y coautora de diferentes artículos relacionados con el tema de Estrategias de incidencia de Organizaciones Civiles en Políticas Públicas y Nuevos Enfoques del Desarrollo Social.

Almudena Ocejo Rojo
Centro de Contraloría Social-CIESAS

Es actualmente Coordinadora del Centro de Contraloría Social del CIESAS y estudiante del segundo año del Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 2006 es asociada fundadora de la organización Réddere, Red Social Pro Rendición de Cuentas, A.C.

Almudena tiene amplia experiencia en temas relacionados con organizaciones de la sociedad civil, sus actividades y sus retos; con el diseño e implementación de programas de inversión social; así como en investigación y análisis sobre temas relacionados con la participación de de las OSC en acciones de control social. Antes de incorporarse al CIESAS, fue Directora de Vinculación de la Unidad de Vinculación para la Transparencia en la Secretaría de la Función Pública (SFP), teniendo a su cargo el Programa de Monitoreo Ciudadano.

Su trayectoria profesional incluye también, varios años de trabajo como consultora en temas de fortalecimiento institucional para organizaciones de la sociedad civil en México. De 2000 a 2003 residió en Washington DC, en donde se desempeñó como Directora de Investigación y Análisis en NCRP (National Committee for Responsive Philanthropy), un centro de investigación dedicado a promover una cultura filantrópica participativa, democrática y con capacidad de respuesta a la población de escasos recursos.

Es Licenciada en Humanidades por la Universidad de las Américas – Puebla (UDLA) y Maestra en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Nueva York (NYU).

Sergio G. Ramírez Caloca
INCIDE Social A. C.

Estudió la Licenciatura de Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha cursado varios seminarios, coloquios y diplomados en derechos humanos y modernización legislativa. Desde el año 2005 es integrante de INCIDE Social, A. C., adscrito a la Coordinación de Políticas Públicas y Desarrollo Social.

Ha participado en diversos proyectos y actividades, entre las que se encuentran: la investigación *“Por un Congreso con Rostro. Que representen los que dicen representarnos”*, estudio relativo a la democracia interna de los partidos políticos en México, y la colaboración en espacios de reflexión y discusión sobre la observación electoral en el contexto del proceso electoral federal de 2006. Además, es miembro de Amnistía Internacional Sección Mexicana desde 2002 en donde ha colaborado en diversas actividades de educación y promoción de derechos humanos. También es Consejero del IX Consejo Distrital del Instituto Electoral del Distrito Electoral

Moderadora:

Catalina Castillo.
Organización Popular Independiente, A. C.

Licenciada en Sociología y Maestra en Educación Comunitaria, impulsa mecanismos de fomento y participación de la OSC para articular y fortalecer a las organizaciones, ciudadano(a)s de la sociedad civil, impulsar el desarrollo social, la participación ciudadana y un estado de derecho en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Es Presidenta y Coordinadora General de la Organización Popular Independiente A.C., así como socia constituyente del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, integrante y Coordinadora de la Mesa de Infancia del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social de Ciudad Juárez, integrante de la Red de PRODIA (Programa de atención al adulto mayor) e integrante fundadora del Comité de la Escuela de Formación de Desarrollo Integral del Norte en Ciudad Juárez.

Mesa 4. Profesionalización y capacitación.

Ponentes:

Daniel Ponce Vázquez

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Originario de Atlixco, Puebla. Cursó la licenciatura en sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Actualmente es pasante de la maestría en política y gestión pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

En su experiencia laboral se ha desempeñado como Director General Adjunto de Fomento y Profesionalización y Director General Adjunto de Formación y Capacitación, en Indesol – SEDESOL.

Ha sido consultor, asesor y capacitador en temáticas de educación de adultos y jóvenes, evaluación de proyectos, derechos humanos, relaciones sociedad civil-gobierno, democracia-educación ciudadana, desarrollo local, políticas sociales, participación ciudadana y diseño y elaboración de proyectos de intervención social, entre otras.

Es Consejero Consultivo de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana de Puebla, fue Consejero Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, Miembro asociado del Alto Consejo para la Cooperación Internacional del Ministerio de cooperación externa en Francia. Es miembro del equipo coordinador de Convergencia Nacional de Organismos Civiles por la Democracia y Miembro de la coordinadora de organismos civiles y ciudadanos “22 de abril”.

Actualmente es director general de educación y promoción de los derechos humanos en la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cristina Safa Barraza

Grupo de Educación Popular con Mujeres

Maestra Normalista por la Universidad Labastida de Monterrey N.L., Licenciada en Economía en la Universidad Autónoma de Coahuila. Coordinadora de Grupos Operativos y Psicología Social en el Taller de Aprendizaje e Investigación de Grupo Operativo, A.C.

Socia fundadora del Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C., (GEM) organismo civil con más de veinte años de experiencia en educación no

formal con perspectiva de género. Actual presidenta de la Fundación Rostros y Voces (antes Vamos). Fundadora de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Consultora independiente. Actualmente coordinadora del Programa de Fortalecimiento de las OSC y sociales en GEM.

Participación en 13 publicaciones sobre desarrollo empresarial y fortalecimiento institucional con los temas de Institucionalización de la perspectiva de género en el campo de organismos sociales, civiles y gubernamentales, fortalecimiento de organismos sociales y civiles; metodologías participativas; Diseño de materiales didácticos con perspectiva de género para grupos de base, mujeres y educadores, entre otros.

Brisa Maya Solís
CENCOS, A.C.

Licenciada en Sociología Política, por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Actualmente es Directora del Centro Nacional de Comunicación Social CENCOS. Es candidata a la Maestría "Democracia y Derechos Humanos", por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Cursó el Diplomado en Derechos Humanos en Washington College of Law, American University. Washigton D.C.

Ha sido expositora en diferentes foros y espacios de discusión en el ámbito nacional e internacional y cuenta con varias publicaciones relacionada con los temas de derechos humanos, poderes paralelos, libertad de expresión, medios de comunicación especialmente los relacionado con la propuesta ciudadana de ley de radio y televisión; discriminación; así como estrategias de comunicación y visibilidad para las organizaciones de la sociedad civil.

Moderadora:

Catalina García de Alba
Fundación Friederich Ebert

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, es Coordinadora de Proyectos de los Programas de Diálogo Político y Diálogo Sindical de la fundación alemana de cooperación política Friedrich Ebert Stiftung México. Ha sido asesora en la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, específicamente en el Proyecto de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Administración Pública Federal.

Mesa 5. Fondos públicos

Ponentes:

MaylÍ Sepúlveda Toledo
Consultora

Historiadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Actualmente es consultora externa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde realiza un Diagnóstico y Recomendaciones del Programa de Coinversión Social del Distrito Federal.

Entre 2005 y 2007 estuvo a cargo de la Coordinación operativa del Proyecto Comunidades realizada por el IFAI. Fue Directora de Promoción y Vinculación con la Sociedad Organizada en el IFAI. Se desempeñó como jefa del Departamento de Investigación, Análisis y Documentación en el IFE, donde colaboró en diversos proyectos de educación cívica y formación ciudadana. Ha sido becaria del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer y del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Participó en la elaboración de la Guía Mundial de Minorías Étnicas y Pueblos Indios, bajo el auspicio de la Universidad de las Naciones Unidas y El Colegio de México, con una beca proporcionada por el Sistema Nacional de Investigadores.

Ha colaborado en ediciones colectivas y publicado algunos artículos sobre organizaciones civiles, acceso a la información, estudios de género y democracia interna en los partidos políticos.

Mónica Tapia Álvarez Álvarez
Alternativas y Capacidades A. C.

Es egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en El Colegio de México. Con la beca Urquidi del Consejo Británico y CONACYT estudió la Maestría en Planeación y Política Social en Países en Desarrollo, en la London School of Economics, Londres, Inglaterra y la Maestría en Estudios Latinoamericanos, en la Universidad de Oxford.

Trabajó en el gobierno federal como Directora de Desarrollo Región y asesora de la Negociación en Chiapas. Ha sido voluntaria, coordinadora de programas y consultora para organizaciones de la sociedad civil como BUSCA, FAM, Equipo Pueblo y Alianza Cívica. Desde 2003 es Coordinadora General de Alternativas y Capacidades A.C., organización dedicada al fortalecimiento de los actores de la política social.

Ha impartido el curso de "Desarrollo y Política Social" en El Colegio de México y el CIDE. Diseñó e impartió el Diplomado en Desarrollo y Política Social del CIDE y el Módulo de Incidencia en Políticas Públicas del Diplomado de Profesionalización de OSC. Ha sido dictaminadora de proyectos del Programa de Coinversión Social y jurado del Premio de Gestión Municipal en el tema de política social.

Es coautora de investigaciones sobre fortalecimiento institucional, constitución legal, el marco legal y fiscal de OSC, transparencia de recursos públicos a organizaciones, filantropía corporativa y tendencias de responsabilidad social empresarial en México.

Ricardo Bucio Mujica

Comisión de Derechos Humanos del D.F.

Estudió la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana. Cursó el diplomado en Nueva Gerencia Pública y Política Social en la universidad de Chicago.

En su experiencia laboral se ha desempeñado como Director General Adjunto de Vinculación Social, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, donde también fue responsable Operativo del Programa de Coinversión Social a nivel nacional y de procesos de vinculación y articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil.

Fue Secretario Técnico del Consejo Zonal Centroamérica-México, en la Comisión Episcopal de Pastoral Social, Coordinador Nacional de Cáritas México.

Ha tenido una amplia relación y participación con organizaciones de la sociedad civil entre las que destacan el Centro de Promoción para la Paz, A. C.; la Red Mexicana de Servicios en Emergencias; el Departamento Episcopal Justicia y Paz; y el Comité asesor de la Comisión para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

Se ha desempeñado como expositor en varios temas relacionados con la justicia social, VIH y Sida, pobreza, diálogos nacionales y resolución no violenta de conflictos.

Actualmente es secretario técnico del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Moderadora:

*Almudena Ocejo Rojo*²¹
Centro de Contraloría Social, CIESAS

Mesa 6. Agenda fiscal

Ponentes:

Michael Layton
Instituto Tecnológico Autónomo de México

Es Profesor Titular y Director del Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil del Departamento Académico de Estudios Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Recibió su doctorado en ciencias políticas de Duke University. Le interesan los temas de democratización, filantropía e instituciones donantes, partidos políticos, campañas y elecciones, política e historia de los Estados Unidos y sociedad civil.

Ha trabajado como Investigador y Profesor Visitante en Yale University, así como Profesor Asistente en Wesleyan University.

Vanessa Rivadeneyra Narro
Sistema de Administración Tributaria

Postulante al Doctorado en Derecho Financiero y Tributario, por la Universidad Complutense de Madrid, España, Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac.

Ha laborado en la Administración Central de Normatividad de Impuestos Internos, de la AGJ.- Administradora de Normatividad de Impuestos Internos “5” como responsable del área de Autorización para Recibir Donativos Deducibles del Impuesto Sobre la Renta, que recibe, dictamina y tramita las autorizaciones de organizaciones sin fines de lucro para obtener donativos deducibles de impuesto sobre la renta y dar atención a las consultas sobre situaciones reales y concretas presentadas por los contribuyentes en esta materia.

Asimismo, en la administración Local Jurídica del Norte del Distrito Federal como Subadministradora de Asuntos Penales y Especiales.- Responsable del área, que entre sus principales funciones es competente en brindar la defensa de

²¹ Ver síntesis curricular página 208.

las diversas unidades que conforman la zona norte del D.F. (Auditoría, Recaudación, Aduana de México y la propia Jurídica) en materia de amparo, así como representante de las mismas en materias civil, mercantil, laboral, etc. Actuar como ofendido, representando los intereses del Fisco Federal, en materia penal, presentando las querellas, denuncias o declaratorias de perjuicio que procedan ante el Ministerio Público, dando seguimiento y coadyuvando durante todo el proceso.

También en la Administración Local Jurídica del Norte del Distrito Federal como Subadministradora de Resoluciones “1”. Responsable del área, que entre sus principales funciones es competente para dar atención a las Consultas y Autorizaciones que por diversos temas fiscales presentan los contribuyentes de la circunscripción; integrar expedientes de resarcimiento económico o en especie y en su caso autorizar el pago correspondiente

Asimismo, en la Administración Local de Asistencia al Contribuyente Sur del Distrito Federal como Subadministradora de Operación y Servicios. Responsable del área de Inscripciones y Avisos al RFC, Tu Firma, Tarjeta Tributaria, Sala de Internet, Sistema de atención a Quejas, Sugerencias y Reconocimientos, Servicios Electrónicos y Cobranza. Ha participado en el desarrollo de varios sistemas y esquemas de mejora en el servicio de aplicación nacional.

Ha sido responsable directa de dos subprocesos ISO 9001 y supervisor de los subprocesos dependientes de la Subadministración; implantación del Sistema de Gestión de Calidad, con auditoría de la empresa externa sin observaciones. Has sido ponente en diversas conferencias y entrevistas de radio.

Martha Guadalupe Figueroa Mier
Consejo Técnico Consultivo

Mexicana, es egresada de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.

Es integrante de la Red Por un Milenio Feminista, Integrante de la Red de Abogadas y Abogados por los Derechos Sexuales y Reproductivos, El Observatorio del Femicidio, Fundadora de la Red de Abogadas en Chiapas y litigante defensora de mujeres en situación de violencia, promotora de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a nivel Nacional y en Chiapas.

Es coordinadora del Equipo Chiapas de la investigación del Congreso Federal “Análisis Jurimétrico Prospectivo CEDAW y Convención De Belem Do Pará. Nominada federal y aceptada como integrante del Consejo Técnico Consultivo de la Comisión del Fomento de las Actividades de las Organizaciones

de la Sociedad Civil, por parte de las organizaciones de sociedad civil y representante de la OSC.

Ha sido abogada y representante legal de víctimas mujeres en situación de conflicto armado por tortura, violación sexual y ejecución extra judicial, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluido el caso de Resolución Amistosa que llevo al Acto Público de Reconocimiento y Solicitud de Perdón Público del caso Jaltenango; participó en una audiencia en marzo 2008 sobre la Situación de las Mujeres en Chiapas en la CIDH- OEA.

Moderador:

Sergio García García
INCIDE Social, A.C.

Realizó estudios de antropología social en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y en Comunicación y Desarrollo en la Universidad Iberoamericana. Sus actividades profesionales han estado relacionadas con temas de desarrollo, ya que trabajo por más de 20 años en proyectos de desarrollo rural y promoción social.

En los últimos años ha trabajado en el Centro Mexicano para la Filantropía y en la Procuraduría Federal del Consumidor realizando estudios e investigación de temas relacionados con sociedad civil e impulsando iniciativas que fortalezcan la presencia de las organizaciones civiles en la sociedad mexicana. Actualmente trabaja en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo social, INCIDE Social, organización que se dedica a la promoción de los derechos humanos, la democracia y el diálogo social.

El trabajo en INCIDE Social se enfoca al Proyecto de Promoción de una Agenda Fiscal y a la promoción de iniciativas de ley para generar un entorno favorable para la asociatividad solidaria en México.

Currícula institucional de INCIDE Social



INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE Social, A.C., es una asociación sin fines de lucro constituida por personas con amplia experiencia en el desarrollo y operación de políticas y programas públicos en el campo social, en el ámbito académico y en la investigación. Sus trabajos se desarrollan en las vertientes de política y desarrollo social; derechos humanos; articulación y capacitación de Organizaciones de la Sociedad Civil para incidencia en políticas públicas y promoción de la democracia.

A partir de su creación en 2003, en INCIDE Social desarrollada actividades de asesoría para la formulación de diagnósticos y agendas sociales a redes de organizaciones; impartición de talleres sobre política y desarrollo social para OSC; promoción del debate sobre temas como desigualdad, discriminación y pobreza; investigación y desarrollo de metodologías para profundizar en los factores que inciden en el desarrollo humano, en las relaciones entre trabajo, familia y vida personal.

En el tema de derechos humanos llevado a cabo actividades de diagnóstico, diseño, monitoreo, seguimiento y evaluación de política pública, sobre todo en lo relativo a derechos económicos, sociales y culturales.

En el rubro de diálogo social, se trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de las OSC para incidir en políticas públicas mediante la capacitación, la articulación de organizaciones y la sistematización de su agenda.

En cuanto a aportaciones para el avance democrático del país, se trabaja en la defensa de la presencia de ciudadanos imparciales en los órganos autónomos de Estado, la investigación y promoción de normas y cambios legislativos que amplíen los espacios de participación ciudadana y permitan avanzar en la democratización de instituciones importantes como son los medios de comunicación, la interlocución con el Poder Judicial, así como en la observación de procesos electorales.

MISIÓN

Somos una organización de la sociedad civil con libertad y autonomía, formada por profesionales en diversas disciplinas que trabajamos los temas de democracia, desarrollo social, derechos humanos y dialogo social.

VISIÓN

Queremos ser un referente experto de la sociedad civil, en el desarrollo de capacidades, en la incidencia en políticas públicas, en la construcción de confianza y en la generación de diálogos democráticos en el ámbito local, nacional e internacional.

OBJETIVO GENERAL

Contribuir al mejoramiento del desarrollo social del país, la construcción de ciudadanía y la cultura democrática a través de la promoción, divulgación e instrumentación de iniciativas ciudadanas; el fortalecimiento de la gestión de las instituciones del Estado; el impulso a la investigación, la educación y la capacitación.

LÍNEAS DE ACCIÓN

Diseñar, desarrollar, promover y gestionar estudios e investigaciones sociales con enfoque de derechos humanos, con el fin de identificar y proponer modelos de desarrollo social adecuados a las necesidades y realidades del país.

- Promover el respeto y garantía de los derechos humanos en el país a través de la investigación, así como el diseño, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública.
- Contribuir a elevar la calidad de la democracia y sus instituciones e incrementar la conciencia cívica y ciudadana, a través de actividades diversas.
- Fortalecer el trabajo de la sociedad civil organizada abocada a temas sociales, a través de la promoción del trabajo colectivo y la capacitación.
- Realizar monitoreo e incidencia en políticas públicas en las áreas de desarrollo social, democracia y diálogo social.

- Promover el diseño, la elaboración, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales en colaboración con instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas.
- Establecer espacios de interlocución con el gobierno federal, el Congreso de la Unión, organismos internacionales, académicos, líderes de opinión y organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas comunes a la Asociación.
- Ofrecer capacitación y consultoría a diversos actores sociales, en materia de educación, salud, alimentación, trabajo, desarrollo social y cultural, economía, finanzas y comunicación.
- Promover la participación de la sociedad civil en espacios de discusión de política pública.
- Divulgar, a través de todo tipo de medios, los temas relacionados con los intereses de la Asociación.

ACCIONES ESTRATÉGICAS

- Investigación
- incidencia en política pública
- divulgación
- capacitación
- vinculación y articulación

NUESTROS PRINCIPIOS

AUTONOMÍA. Trabajamos con independencia y autodeterminación, sin someternos a influencias políticas, económicas o religiosas externas.

COMPROMISO. Cumplimos con nuestros objetivos y principios, con responsabilidad hacia el país, la sociedad y la Asociación.

PROFESIONALISMO. Estamos obligados con la calidad y aporte de nuestros productos y servicios. Asimismo, estamos comprometidos a actualizar nuestros recursos humanos permanentemente, para desempeñar nuestras funciones de manera óptima.

RESPECTO. Nos comprometemos a conducirnos con respeto hacia todas las ideas y las personas, en los ámbitos de su actuación.

EQUIDAD. Promovemos una organización profesional y plural, garantizando la igualdad de oportunidades entre las personas, considerando las diferencias y capacidades particulares, evitando cualquier tipo de práctica discriminatoria.

COLABORACIÓN. Damos valor al trabajo en equipo, buscando aportar y recibir.

AUTORREGULACIÓN. Mantenemos procedimientos efectivos de control interno en materia de operación, fuentes de financiamiento y toma de decisiones.

TRANSPARENCIA. Contamos con mecanismos de apertura sobre toda nuestra información.

TEMAS DE TRABAJO

Desarrollo Social

El desarrollo social es elemento fundamental para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pues no hay desarrollo sostenible sin justicia social y equidad. En INCIDE Social trabajamos para posicionar un concepto amplio e integral de política social con enfoque de derechos humanos, para alcanzar la seguridad humana así como para incidir en la disminución de los niveles de pobreza, desigualdad, exclusión y discriminación existentes en el país.

Los temas en el área de desarrollo social son: educación, salud física, mental y social, empleo, vivienda, infraestructura social, trabajo y condiciones laborales, seguridad social, asistencia social, alimentación y pobreza. De la misma manera, analizamos políticas y programas cuyo objetivo es atender a grupos de población específicos como mujeres, infancia, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, personas en diversidad sexual, migrantes y familias.

Democracia

La democracia debe estar fundada en un sólido estado de derecho y debe sentar las bases para el desarrollo, la paz, el respeto, la justicia y el bien común de la población, en el que participen y se beneficien todos.

El gobierno de México, la democracia se ha relacionado casi exclusivamente con el desarrollo del sistema electoral nacional, dejando de lado elementos imprescindibles como la participación ciudadana, la justicia y la igualdad social. En el caso específico de la promoción de la participación ciudadana para la elaboración de las políticas públicas, encontramos que su espacio es aún limitado.

En INCIDE Social se reconoce que la democracia puede ser perfectible y por ello trabaja en la consolidación de un modelo adecuado para México.

Derechos Humanos

Los derechos humanos tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas; son por tanto universales, indivisibles, inalienables e interdependientes. El respeto irrestricto a los derechos humanos es una garantía necesaria para que las personas puedan tener un desarrollo pleno y vivir dignamente.

En México, el tema de los derechos humanos presenta importantes insuficiencias. El reto es avanzar en la realización plena de los derechos humanos y evitar regresiones respecto de lo ya logrado, promoviendo su exigibilidad y justiciabilidad.

En INCIDE Social se trabaja en el impulso de una política de Estado con derechos humanos que permita construir un nuevo pacto económico, social y cultural en el país, además de promover una amplia participación ciudadana; posicionando una visión integral en la materia que no se limite al reconocimiento de los derechos civiles y políticos, sino que también incluya el reconocimiento pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Diálogo Social

En INCIDE Social se considera que uno de los mecanismos fundamentales para conocer y resolver los problemas sociales es el diálogo, ya que a partir del intercambio de ideas y de los acuerdos entre los distintos actores y sectores sociales se puede lograr un trabajo colectivo a favor del desarrollo de la sociedad.

El diálogo social requiere que el Estado adopte un papel activo. Aun cuando no participe directamente en el proceso, su deber es crear un clima que permita la participación de la sociedad sin temor a represalias, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídicos e institucionales necesarios.

NUESTRO TRABAJO

En materia de derechos humanos, en 2003, miembros de la asociación participaron en la elaboración del ***Diagnóstico sobre la situación de los***

derechos humanos en México, presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Presidente de la República. La contribución del equipo de INCIDE Social se centró en los capítulos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos humanos de las mujeres. También en ese año, a partir de la convocatoria de proyectos ciudadanos de radio emitida por el Instituto Mexicano de la Radio, transmitimos el **programa “Compartiendo experiencias”** en la frecuencia 660 de AM, cuyo objetivo es promover un espacio de diálogo social, la creación y el fortalecimiento de una cultura democrática y participativa, así como la difusión de los derechos humanos. Mediante este programa radiofónico se promueve la libertad de expresión de las organizaciones de la sociedad civil.

Con el propósito de colocar en el debate público mexicano el tema de desigualdad económica y social, INCIDE Social colaboró con la Universidad Autónoma Metropolitana, el Senado de la República y varias organizaciones civiles en la realización de foros de debate transmitidos por el canal de televisión del Congreso. En este contexto participamos en la organizamos de tres foros: *Pobreza Urbana, Desigualdad y Reforma del Estado y Desigualdad en América Latina: las Reformas Necesarias.*

En 2004 se llevó a cabo la **Investigación para la elaboración de un plan de acción social concertado en Ciudad Juárez**, en apoyo y solicitud del Consejo Ciudadano de Desarrollo Social de dicha ciudad, integrado por cerca de 40 organizaciones. Este proyecto recibió recursos del programa de investigación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), de la Fundación del Empresariado de Chihuahua (FECHAC) y de la Fundación FORD. La colaboración con el Consejo se ha mantenido asesorándoles en el desarrollo de agendas sociales específicas por grupos de población, destacando el trabajo realizado a favor de la infancia. Un año más tarde, se realizó otra investigación bajo el tema **Relaciones entre trabajo y familia**, con recursos del programa de investigación del INDESOL.

En 2005 se desarrolló, junto con la Red para el Desarrollo Rural Sustentable para el Campo, el proyecto de **Enlace y articulación de organizaciones dedicadas a la incidencia en políticas públicas en materia de desarrollo social**, con recursos de INDESOL. El propósito del proyecto fue propiciar la articulación y capacitación de 25 organizaciones para realizar proyectos de incidencia en política pública. INCIDE Social proporcionó la capacitación y propició el diálogo entre los participantes provenientes de todo el país.

En este mismo año, en colaboración con el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el International Center for Not-for-Profit Law y el Centro Mexicano para la Filantropía -con recursos de la fundación William and Flora Hewlett- INCIDE Social promovió una consulta mediante foros y talleres en varias ciudades para la **Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.**

Desde diciembre de 2005, formamos parte del **Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos**, instancia permanente conformada por miembros de los tres poderes, órganos de defensa, la academia y la sociedad civil; encargada de revisar, proponer y evaluar la política pública interna en el tema de derechos humanos. Se participó además en el **Parlamento de Mujeres**, así como en la articulación de dichas organizaciones en torno a la visibilización de los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Desde 2004, colaboramos en el **Diplomado de profesionalización de OSC** auspiciado por el INDESOL, atendiendo en 2007 a 21 ciudades del país, mediante la coordinación docente e impartición del *Módulo Avanzado de Introducción al Desarrollo y Política Social en México*. Este módulo también ha sido adaptado e impartido a otras audiencias como los promotores del Instituto Nacional para los Adultos Mayores (2004) y Mujeres Periodistas de Medios Impresos de la Fuente de Desarrollo Social de la Cd. de México (2006).

En 2006 participamos con el Consejo Ciudadano de Desarrollo Social para la preparación de la **Agenda de desarrollo social**. Participamos en dos proyectos de observación electoral: el primero de ellos respondiendo a la convocatoria Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2005-2006, administrada por el PNUD, con el proyecto: **Por un Congreso con rostro ¿Qué representan los que quieren representarnos?**, realizado con la participación de un grupo de ocho organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en la promoción de la democracia y la participación ciudadana. El proyecto consideró la evaluación del apego de los partidos políticos a formas democráticas y equitativas de selección de sus candidatos al Congreso de la Unión, así como la investigación de las biografías de los candidatos a diputados por mayoría relativa, en 113 distritos de nueve entidades federativas. Con los resultados de este trabajo, se elaboró una publicación.

El segundo proyecto, financiado por el INDESOL, denominado **Monitoreo Ciudadano de la Organización del Proceso Electoral**, tuvo como objetivo detectar focos rojos en la organización del proceso electoral y divulgar dicha información a través de la conformación del grupo denominado **Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral** que, con base en su credibilidad y trayectoria, transmitieron la información al Consejo General del IFE y la opinión pública como llamadas de atención sobre posibles riesgos de desviación del proceso electoral. Con los insumos se elaboraron documentos informativos sobre estos aspectos y un manual de participación ciudadana y observación electoral, así como propuestas de cambios a la legislación electoral, en relación a los procedimientos y estructuras que determinan la organización del proceso.

A través de INCIDE Social, Fundación Ford proporcionó recursos para el **Desarrollo de Agendas Ciudadanas 2006**, que incluyen cuatro ejes temáticos: seguridad pública, migraciones, derechos humanos y fortalecimiento de la

sociedad civil. El propósito fue lograr que en cada una de estas plataformas se lograra definir una agenda de políticas públicas, consolidar un grupo promotor y establecer una estrategia de mediano plazo de incidencia en políticas públicas. INCIDE Social fungió como coordinadora general del proyecto y coadyuva en la construcción de los procesos de diálogo y en la concepción de estrategias de incidencia. De manera directa, se encargó de la elaboración de las agendas de derechos humanos y fortalecimiento de la sociedad civil.

La **Agenda de fortalecimiento para la Sociedad Civil** sistematiza, desarrolla y promueve las propuestas concretas de políticas públicas dirigidas a crear un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones civiles. Los campos de las políticas públicas que se desarrollaron en la agenda son: modalidades e instancias de participación ciudadana; marco jurídico normativo; financiamiento; formación profesional y certificación; desarrollo de la institucionalidad pública; protección laboral; información, documentación e investigación. Por su parte, la agenda de derechos humanos aborda la construcción de indicadores dirigidos hacia el establecimiento de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México. Los temas que se tocan son: derechos civiles; derechos políticos; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; así como actores sujetos a discriminación.

La Fundación William and Flora Hewlett, a través de su *Programa de Desarrollo Global*, apoya a INCIDE Social con el objetivo de elevar el nivel de profesionalización y la calidad de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil en el diálogo de políticas públicas.

Adicionalmente, esta asociación promovió y convocó durante dos años al **Seminario de familias y democracia** y el **Observatorio de familias y políticas públicas** donde mensualmente se reunían académicos y miembros de OSC para intercambiar información y estudios sobre el tema, así como para emitir opiniones sobre la política pública en la materia. Del mismo modo, participa en los diálogos de sociedad civil mexicana y europea, en el *Grupo Promotor del Consejo Económico y Social*.

Para el año 2007, se han sumado nuevos proyectos, como el **Observatorio de Política Social** que inició sus trabajos con apoyo de la Fundación Ford. Este proyecto tiene por objetivo recabar, sistematizar, analizar y difundir información e indicadores que permitan conocer y monitorear la situación tanto del desarrollo y la política social como los derechos humanos en México, en especial de los DESC, y evaluar la labor del Estado mexicano en la materia. A la fecha se han elaborado diversas notas informativas, estudios e informes sobre la ejecución de la política social del gobierno federal y programas sociales, así como de acciones impulsadas en la materia por el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra iniciativa es el **Comité Concudadano para la Reforma Electoral**, que representa un espacio de diálogo y referente importante en las discusiones sobre

el tema electoral; en este sentido, buscando desarrollar y aplicar nuevas metodologías que favorezcan el diálogo social, se realizó un *Café ciudadano: diálogo sobre la reforma electoral*, basado en la técnica del World Café. También se participó en el proyecto del **Diálogo Democrático Nacional**, que con apoyo del PNUD, buscó construir metodologías que faciliten el trabajo de la sociedad civil y su interlocución e incidencia con otros actores.

Por otra parte, el tema de familias ha sido trabajado de forma permanente en INCIDE Social, en 2007, se participó en una convocatoria de la Secretaria de Desarrollo Social del GDF, cuyo resultado es el documento titulado **Hacia una Propuesta de Política Pública para Familias en el D.F.** Nuevamente en 2008, participamos en dicha convocatoria y se trabajó el proyecto denominado **Políticas Públicas para familias: experiencias exitosas en otros países aplicables en el Distrito Federal**; el objetivo de éste fue identificar y analizar experiencias de políticas públicas que buscan democratizar a las familias en otros países que puedan ser aplicables en la Ciudad de México, con el fin de que gobierno y sociedad civil las impulsen desde una perspectiva de derechos humanos y género.

Actualmente, algunos miembros del equipo de trabajo de INCIDE Social, participan en la elaboración del **Diagnóstico de Derechos Humanos del Estado de Guerrero**, en el capítulo relativo a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, bajo la coordinación de la Presidenta Honoraria de la Asociación. Igualmente, se trabaja en la **Consultoría para la Subsecretaría de Egresos del Gobierno del Distrito Federal (GDF)**, sobre construcción de presupuestos públicos con perspectiva de género.

Este último proyecto busca contribuir en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género mediante el desarrollo de propuestas de aplicación en diversos programas sociales, para ello se analizarán los avances y desafíos de una presupuestación con perspectiva de género. Se formularán propuestas de aplicación en actividades institucionales, programas e indicadores para la equidad de género en los ámbitos de competencia de 10 dependencias del GDF; así como dar asistencia técnica especializada en la materia a áreas de planeación e integración programática presupuestal de las dependencias seleccionadas.

En noviembre pasado, se presentó el libro **La realidad social en Ciudad Juárez**, que contiene un diagnóstico con indicadores y estadísticas de la situación que vive la ciudad fronteriza en materia de salud, educación, seguridad, vivienda, relaciones de convivencia e industria. Investigación realizada por miembros de INCIDE Social, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Consejo Ciudadano de Desarrollo Social de Ciudad Juárez.

Otras investigaciones están por concluirse, una de ellas: **Modelos de atención a mujeres migrantes indocumentadas en la frontera Tijuana _ San Diego de acuerdo con los principios de derechos humanos y enfoque de género**,

permitió conocer el modelo de atención empleado por las integrantes de la Casa Madre Asunta, reforzándolo en materia de derechos humanos con enfoque de género y difundirlo entre las organizaciones dedicadas a la atención de las mujeres migrantes.

Una trabajo más que está en proceso de publicación es la ***Investigación y monitoreo de los Consejos Consultivos Ciudadanos vinculados al sector de la Política Social Federal***. La investigación permitió analizar el funcionamiento y actividades de los consejos ciudadanos vinculados a instituciones públicas encargadas de la política social federal, así como identificar los obstáculos y prácticas que restringen y/o garantizan la efectiva participación ciudadana en la construcción, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas a través de estas instancias y, generar propuestas para fortalecerlas.

Cabe mencionar también que, recientemente, la organización fue incorporada al ***Directorio de Evaluadores Externos*** de la Dirección General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Asimismo, desde esta organización, hemos sido promotores de la discusión pública sobre la reforma fiscal, en la que se logró generar una corriente de opinión contra la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal tendiente a desaparecer los donativos a las OSC y a favor de un régimen fiscal que facilite nuestro trabajo como sociedad civil organizada. Un insumo relevante con el que contaron las OSC fue la investigación ***Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México***, en cuya elaboración participó INCIDE Social.

Además de los proyectos anteriores se ha participado en diversos espacios para tener incidencia en política pública como es el caso del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos; seguimiento y elaboración de propuestas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Participación Ciudadana y, seguimiento a los trabajos que se realizan en las Subcomisiones adscritas a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

En este sentido, de noviembre de 2007 hasta abril de 2008, algunos miembros de INCIDE Social, participan en tres de los seis grupos de trabajo para la elaboración del *Anteproyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, a saber: Grupo de trabajo para la metodología, compilación y diseño del programa, Grupo de trabajo para la elaboración de indicadores y metas y Grupo de trabajo para establecer criterios de promoción y defensa de derechos humanos en las políticas y presupuestos públicos.

CONSEJO DIRECTIVO

Presidenta Honoraria: Clara Jusidman Rapoport
Directora Ejecutiva: Nancy Pérez García
Secretaria Técnica: Sergio Ramírez Caloca
Tesorero: Alejandro Gómez Pacheco

CONTACTO

Hilario Pérez de León No. 80,
Col. Niños Héroes de Chapultepec
Delegación Benito Juárez, México, D.F.
Tel/fax: 55 90 87 54
nperez@incidesocial.org
incide@incidesocial.org
www.incidesocial.org