



Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de
Fomento a las Actividades Realizadas por
Organizaciones de la Sociedad Civil

SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Consulta Pública sobre la “Ley Federal de Fomento a las Actividades
Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”

***“Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de
Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el
marco de la Ley en la materia”***

Comisión de Políticas Públicas y Evaluación:

Gabriela Sánchez Gutiérrez

Laura Becerra Pozos

Silvia Alonso Felix

Carlos Cordourier

Mauricio Méndez Santa Cruz

Ignacio González

Senado de la República, 20 de abril de 2013

“Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el marco de la Ley en la materia”

Resumen

Una política pública de fomento a las actividades de las OSC efectiva se concibe como el conjunto de principios, objetivos, estrategias, instituciones, actores, recursos, procedimientos y normas que, de manera articulada, tienen como propósito general fomentar un ambiente propicio para el trabajo y desarrollo de las OSC. Esto es: *promover y garantizar las condiciones institucionales, legales y presupuestales que fortalezcan el trabajo que realizan las OSC que contribuyen al bienestar social y el desarrollo humano, la construcción de ciudadanía y el impulso de una nueva relación gobierno sociedad civil, basada en el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones y que favorezca su participación activa en espacios de toma de decisiones sobre asuntos de interés público.*

Para consolidar una política de Estado en este sentido se propone la formulación de un **Programa Nacional de Fomento a las OSC**. El Programa permite establecer principios, prioridades, objetivos, estrategias, metas, plazos, recursos y mecanismos de monitoreo y evaluación, todo ello en función de generar un ambiente propicio para el desarrollo de las OSC.

Ejes Estratégicos del Programa

1. Acceso a recursos públicos e Incentivos fiscales.
2. Coordinación Interinstitucional.
3. Institucionalización de los espacios de participación en instancias públicas.
4. Formación y capacitación a OSC.
5. Sensibilización, información y capacitación las y los servidores públicos sobre las características, aportes y actividades de las OSC.
6. Promoción de articulación y redes sociales de OSC.
7. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
8. Visibilización y posicionamiento de las OSC.

Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el marco de la Ley en la materia

Presentación

En México hay una ciudadanía cada vez más activa, crítica y participativa, que de manera individual o colectiva juega un papel relevante en los asuntos de interés público. La sociedad se organiza bajo distintas figuras asociativas, demanda espacios y mecanismos de participación efectiva para hacer escuchar su voz y sus propuestas, para optimizar la gestión de gobierno, de tal suerte que el número de organizaciones civiles -legalmente constituidas- se ha incrementado de manera importante en los últimos años, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en el 2004.

Si bien las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México cuentan con un marco legal que las reconoce como entidades de interés social y público, que les reconoce derechos y les permite participar en el proceso de las políticas públicas y acceder a recursos públicos, es claro que para fortalecer las actividades que realizan, aún es necesario avanzar más en la consolidación del entramado interinstitucional y de un marco normativo que, no solo garantice el ejercicio pleno de sus derechos, sino que favorezca un ambiente propicio para su desarrollo en diversos ámbitos y en la dimensión cultural y política, así como en la relacionada con el diseño institucional y jurídico que permita avanzar hacia la formulación de una política de Estado de fomento a las organizaciones de la sociedad civil.

En México -como en la mayor parte de los países- que aspiran a una gobernabilidad democrática se requiere innovar en las relaciones entre los actores políticos y sociales, para construir nuevas formas de relación gobierno – sociedad, a través de sus organizaciones civiles y demandar al Estado el impulso de acciones decididas y contundentes para fortalecerlas.

El Art. 13 de Ley de Fomento aludida, establece con claridad que las dependencias públicas del Ejecutivo Federal fomentarán las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las evaluaciones realizadas por la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, señalan que aunque hay una gran cantidad y diversidad de acciones de fomento que desarrollan las instancias de la administración pública federal (APF) en su relación con las OSC, éstas se encuentran desarticuladas, sin propósitos o estrategias específicas o conjuntas, y mediante mecanismos de asignación de recursos que no garantizan transparencia, ni estabilidad o continuidad de las acciones, lo cual dificulta conocer sus alcances y evaluar su impacto.

Una política pública de fomento a las actividades de las OSC efectiva se concibe como el conjunto de principios, objetivos, estrategias, instituciones, actores, recursos, procedimientos y normas que, de manera articulada, tienen como propósito general fomentar un ambiente propicio para el trabajo y desarrollo de las OSC. Esto es: *promover, generar y garantizar las condiciones institucionales, legales y presupuestales que fortalezcan el trabajo que realizan las OSC que contribuyen al bienestar social y el desarrollo humano, la construcción de ciudadanía y el impulso de una nueva relación gobierno sociedad civil, basada en el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones y que favorezca su participación activa en espacios de toma de decisiones sobre asuntos de interés público.*

En las dos últimas décadas se han llevado a cabo experiencias y procesos para reivindicar el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a participar como actoras de interés público, en tanto que su naturaleza y origen está directamente relacionado con la atención a los problemas sociales y públicos vinculados con el bienestar y con una democracia participativa que los gobiernos deberían favorecer.

Por todo ello, es necesario avanzar en el rediseño e implementación de una política pública de fomento en el marco de la LFFAROSC y, para tal efecto, se propone la formulación de un **Programa Nacional de Fomento de las OSC.**

¿Por qué un Programa Nacional de Fomento? Un Programa es el instrumento a través del cual se concreta la política de fomento mandatada por la Ley. Es decir, es el instrumento que permite establecer principios, prioridades, objetivos, estrategias, metas, plazos, recursos y mecanismos de monitoreo y evaluación, todo ello en función de generar un ambiente propicio y habilitante para el desarrollo de las OSC.

El Programa Nacional de Fomento a las OSC debe vincularse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a fin de que sea cabalmente considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y debe formularse en el marco del proceso de planeación participativa que establece el Art. 26 Constitucional y el Art. 12 de la Ley de Planeación.

Objetivo General del Programa

Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, mediante la puesta en marcha de un Programa Nacional que incorpore todas las dimensiones de una Política Pública de Fomento efectiva, considerando principios, prioridades, objetivos, metas y mecanismos institucionales y legales en la administración pública federal, a fin de generar un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones.

Ejes Estratégicos del Programa

1. Acceso a recursos públicos e Incentivos fiscales.
2. Coordinación Interinstitucional.
3. Institucionalización de los espacios de participación en instancias públicas.
4. Formación y capacitación a OSC en diversos temas: legales, administrativos, metodológicos, participación ciudadana, entre otros.
5. Sensibilización, información y capacitación las y los servidores públicos sobre las características, aportes y actividades de las OSC.
6. Promoción de articulación y redes sociales de OSC.
7. Mecanismos de Transparencia y Rendición de cuentas como principio articulador de la gestión pública gubernamental en materia de fomento.
8. Visibilización y posicionamiento de las OSC.

Para poner en marcha el Programa Nacional de Fomento de las OSC, es indispensable contar con recursos públicos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como integrar una comisión con representantes de la Comisión de Fomento y el CTC que sea responsable de dar seguimiento a la implementación y a la evaluación del Programa Nacional de Fomento.

Marco de Referencia: Hacía un ambiente propicio para las OSC

En el ámbito internacional¹ se ha dado un debate muy importante sobre la efectividad de las OSC como actoras del desarrollo, dando contenido -político e instrumental- al ***ambiente propicio*** para las OSC, lo que se considera un factor estratégico para fortalecer su papel en el desarrollo, en el ejercicio de los derechos, en la administración de la justicia, el logro de la igualdad y la transición democrática. En el Foro de Alto Nivel llevado a cabo en Busan, Corea, en noviembre del 2011, las organizaciones de América Latina participantes demandaron: *“acordar estándares mínimos por los que se rijan las políticas de gobiernos y donantes, las leyes, reglamentos y prácticas que contribuyan a la creación de un ambiente propicio para las OSC.”*

Levantar la mira o ampliar el horizonte de las OSC ha sido uno de los desafíos estratégicos de un amplio núcleo de organizaciones que en América Latina se conciben como “actoras del nuevo desarrollo”, en el marco de un debate de alcance global, que las reconoce como agentes clave del desarrollo, junto con otros actores públicos y privados. En tal sentido en recientes consultas nacionales en varios países de América Latina, entre ellos México, las OSC se reconocen como impulsoras de sociedades democráticas, respetuosas de los derechos de todas las personas, como forjadoras de relaciones igualitarias y equitativas entre géneros, tanto al interior de las organizaciones como en su trabajo de transformación de la sociedad.² En las conclusiones de dichas consultas se expresa: “Una de las preocupaciones de las OSC de la región es la de una extendida amenaza a su existencia y su quehacer.

¹ Por ejemplo, en los Foros de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda llevados a cabo en París, Accra y Busan.

² Consultas Nacionales a OSC América Latina y El Caribe, Síntesis y Conclusiones, Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, ALOP y otros.

En varios países la hostilidad por parte del Gobierno ha llegado a verdaderas confrontaciones y descalificaciones públicas... por ello hay que recordar a las y los funcionarios estatales y otras autoridades públicas que tienen una alta responsabilidad y que su papel debe ubicarse más en el lugar de protectores y promotores... con derechos de asociación y con libertad de pensamiento y expresión.” No se puede pensar en sociedades democráticas sin OSC autónomas, independientes y críticas.

En las consultas aludidas, se definió el Ambiente Propicio como **un entorno amigable y fortalecedor de las OSC** que se expresa en diversos planos, como el sociocultural, el político, el legal y normativo, así como el directamente relacionado con las OSC.

En el plano socio-cultural lo primero que debe conseguirse es que en el sentido común y en la cultura de la ciudadanía se construya y refuerce el valor de la organización, las ventajas de la acción colectiva, solidaria y cooperativa para la resolución de problemas y la importancia de que cada grupo humano puede tener la oportunidad de expresar su opinión a través del canal de sus organizaciones.

En el plano político se plantea la necesidad de un **Estado garantista** que cree un ambiente de respeto de los DDHH y de las libertades de asociación y expresión. Se trata de garantizar el Estado de Derecho. Además del reconocimiento legal, es fundamental el **reconocimiento público de las OSC y su autonomía** a fin de que la ciudadanía valore la importancia de la organización social. Lo anterior está muy ligado al deber de respetar la autonomía de las OSC. Le hace mucho daño a las organizaciones y al país, una actitud gubernamental de cooptar, acallar o eliminar organizaciones de la sociedad civil que no le sean afines. En este mismo plano se asienta la **igualdad de las organizaciones ante la ley**, que implica el reconocimiento de los derechos de las OSC a la participación ciudadana y expresión pública de su opinión, la que debe reposar en un principio de igualdad para todas las OSC. En este mismo sentido, la **descentralización de la gestión estatal** favorece el ambiente propicio para la actuación y presencia de las OSC.

El plano legal y normativo debe consistir en un conjunto de seguridades jurídicas, para reducir la arbitrariedad y el personalismo en las decisiones. Debe contemplar

además, mecanismos de sanción para las y los servidores públicos que no cumplan con las normas promotoras y protectoras de las OSC. “El Estado debe dotarse de políticas públicas explícitas de fortalecimiento de las OSC en las que se definan las reglas del juego, se creen mecanismos de estímulo para su creación y acción, se las dote de posibilidades para capacitar su talento humano y sus capacidades y en donde se explicita la existencia de posibilidades reales de encuentro y debate entre distintos sectores y actores.”

Igualmente se requiere de una **política fiscal proactiva** que vaya más allá de incentivos fiscales (exoneración de impuestos); debe ser una política promotora de la organización social. Además el importante componente del **financiamiento** de las OSC para lo que se recomienda instalar un debate público partiendo de su papel, como organizaciones que trabajan para la producción de bienes públicos. Reconociendo la existencia de fondos públicos para las OSC, aún hacen falta mecanismos de control y transparencia sobre el manejo de dichos fondos. Se pueden crear o ampliar líneas de financiamiento para la formación de talento humano, para garantizar la transparencia, para el funcionamiento de los medios de comunicación de cada organización, para la promoción de organizaciones de segundo y tercer nivel y de redes de actuación conjunta y fondos en los que se reconozcan los costos de funcionamiento de las OSC.

En el plano de las propias OSC es claro que las organizaciones tienen que actuar en favor de un ambiente propicio, por ejemplo, promoviendo y fortaleciendo las redes, alianzas y articulaciones, para el trabajo colectivo, en defensa de la existencia y autonomía, la visibilización y presencia pública de las organizaciones y otras acciones de apoyo a las pequeñas organizaciones que dan inicio a su trabajo.

Con base en este marco de referencia, el CTC propone a continuación los siguientes lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC.

Ejes Estratégicos del Programa

Eje Estratégico 1: Acceso a Recursos Públicos e Incentivos Fiscales

La publicación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil* (2004) constituyó un parteaguas en la relación sociedad-gobierno. A partir de ese momento, a nivel federal se reconoce que las actividades de las organizaciones civiles son de “interés público”, por lo que el gobierno está obligado a fomentarlas. Una de las dimensiones más importantes de las políticas públicas de fomento se encuentra vinculada al establecimiento de condiciones propicias para la sostenibilidad financiera de las iniciativas asociativas ciudadanas. En particular, se hace referencia a la creación de un entorno institucional que permita un acceso continuo y eficiente a donativos privados—individuales y empresariales—y recursos públicos, así como a la existencia de un trato diferenciado en materia fiscal que haga menos gravosa la constitución y operación de las organizaciones.

Recursos Públicos. De acuerdo con el *Diagnóstico conceptual sobre la política de fomento a las actividades de las OSC* (Sánchez, et., al., 2012), en un sondeo efectuado entre miembros de organizaciones civiles, académicos y servidores públicos, los recursos públicos componen una parte sustantiva del significado atribuido a lo que debería ser una “política de fomento”. Destaca el hecho de que el financiamiento público es visto no sólo como una fuente de ingresos para la inversión social que realizan las OSC, sino como un recurso al que tendría que accederse para sufragar procesos de desarrollo y fortalecimiento institucional de las propias organizaciones.. Esta parece ser una condición necesaria para que las organizaciones civiles cuenten con una infraestructura de recursos materiales y humanos capaces de maximizar los beneficios de sus actividades consideradas de interés social.

En lo que se refiere al monto de los recursos públicos destinados al fomento, se requiere una visión de largo plazo que se plantee como meta el crecimiento progresivo del financiamiento público a fin de incrementar su participación proporcional en el total de los recursos disponibles de las OSC, y que gradualmente se ajuste a los parámetros internacionales.

Para ello es necesario que —dentro del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación— todos los ramos de la Administración Pública Centralizada contemplen recursos exclusivos para financiar actividades de las OSC a través de programas, proyectos o fondos.

Incentivos fiscales. A través del marco normativo que comprende la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única, la Ley de Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Ingresos de la Federación, el Código Fiscal de la Federación, y la Resolución Miscelánea Fiscal, el gobierno federal cuenta con instrumentos que, debidamente acoplados, pueden incidir en dos aspectos relacionados con la sustentabilidad financiera de las OSC: I) el incremento de los recursos privados movilizados por el sector no lucrativo y II) la reducción de costos operativos de las propias organizaciones. No obstante, el diseño de estos instrumentos ha estado contaminado por la continua sospecha de que las iniciativas no lucrativas ciudadanas son vehículos de la evasión y la elusión fiscal. Por tanto el marco normativo vigente no es consistente con una política pública de fomento.

Para que dicho marco tenga congruencia con una política de Estado que efectivamente considere a las actividades de las OSC como de interés social, se requiere partir del planteamiento de que es deseable que en una democracia, la ciudadanía ejerza su derecho constitucional a la asociación. Lo que en principio modificaría los requisitos de contar con el carácter de donataria autorizada, haciendo los trámites más expeditos, y el cumplimiento de obligaciones fiscales más simple (en particular, la presentación del Aviso Anual y el informe de transparencia). Este punto es de vital importancia ya que el número de revocaciones se incrementó abruptamente en los últimos dos ejercicios fiscales, disminuyendo el número total de donatarias a un nivel inferior del que se tenía en el año 2004 cuando se promulgó la Ley de Fomento. De igual manera es necesario revisar el límite del 5% sobre el monto de donativos o rendimientos que impone el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (art. 110) como máximo para cubrir

sus gastos de administración³, ya que esta restricción inhibe la inversión en la infraestructura institucional necesaria para desarrollar proyectos de alto impacto.

En cuanto a la posibilidad de que el marco fiscal se integre coherentemente con una política de fomento, es necesario que se amplíe el margen de deducibilidad fiscal previsto por la fracción I del artículo 31 de la LISR, y que lo limita al 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente (persona física o moral) en el ejercicio fiscal inmediato anterior. Si bien, de acuerdo con las autoridades fiscales, el promedio de la utilidad fiscal deducida ha sido históricamente inferior a esa proporción, no existen razones para gravar a empresas o personas que deseen deducir un porcentaje mayor. En todo caso, el llamado *costo fiscal* de la deducibilidad no crecería sustantivamente, y sí se abriría la posibilidad de que los recursos para el sector no lucrativo se incrementaran al eliminar un desincentivo para los grandes donativos. A la limitación anterior se agrega el hecho de que el marco fiscal carece de estímulos para potenciales donantes. Un esquema que podría implementarse es el de exenciones fiscales sobre los rendimientos de activos comprometidos en donación, mediante un fideicomiso irrevocable, a una institución sin fines de lucro.⁴

Por otra parte, las organizaciones civiles (donatarias y aquellas que cuentan con la Clave Única de Registro, CLUNI) deben estar exentas de ciertas contribuciones derivadas del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), ya que actualmente el tratamiento fiscal que reciben las equipara con entidades lucrativas, por ejemplo, en el caso de los donativos llamados “onerosos” o “remunerativos”. Dichas modificaciones, no obstante, tendrían que estar antecedidas por una homologación entre las actividades estipuladas en el artículo 95 de la LISR y aquellas que se reconocen como objeto de fomento en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento.

³ El artículo 110 del RISR define como gastos administrativos: “las remuneraciones al personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como las demás contribuciones y aportaciones que en términos de las disposiciones legales respectivas deba cubrir la donataria, siempre que se efectúen en relación directa con las oficinas o actividades administrativas.”

⁴ En los Estados Unidos ha sido implementado este tipo de esquemas a través del *Charitable Remainder Unitrust*.

La incomprensión de ciertos funcionarios y ciudadanos(as) respecto a la naturaleza de las organizaciones sin fines de lucro preocupa mucho, pues se asume que al tener ese carácter no tendrían que generar utilidades, y que al final del año fiscal la relación entre egresos e ingresos tendría que ser igual a cero. La naturaleza no lucrativa de esas organizaciones, sin embargo, se refiere a que no redistribuyen remanentes entre sus socios, aunque pueden constituir fondos financieros y ahorros cuyo destino final sea la reinversión en su objeto social.

Eje Estratégico 2: Coordinación Interinstitucional

El Art. 13 de Ley de Fomento establece que las dependencias públicas del Ejecutivo Federal fomentarán las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, es claro que las diversas instituciones no han adoptado el fomento a las actividades de las OSC como un mandato claro que oriente sus políticas. Hace falta avanzar consistentemente en el fortalecimiento del entramado institucional y normativo que garantice el ejercicio pleno de las prerrogativas de las OSC, consignadas en la Ley.

Las diversas evaluaciones de las acciones y de la política de fomento a las actividades de las OSC realizadas a lo largo de los años, señalan con claridad la ausencia de mecanismos e instancias de coordinación, colaboración e intercambio de información entre las distintas dependencias de la APF en lo que concierne a las diversas acciones de fomento que cada una realiza.

Asimismo, se constata la falta de conocimiento, por parte de las y los servidores públicos respecto a la relevancia del papel y función social de las OSC, razón por la cual difícilmente se interesan en fomentar sus actividades. Todo ello tiene como consecuencia una gran fragmentación de las acciones de fomento y, por ende, la desarticulación entre las dependencias de la APF, así como una falta de integralidad, coherencia y consistencia de la política pública. En la medida en que haya una homologación de normas y criterios que rijan el fomento a las actividades de las OSC, en el ámbito de la APF, se ampliará el impacto de las acciones emprendidas.

Objetivos

- Incorporar en el conjunto de la APF, desde una lógica de transversalidad, el fomento a las actividades de las OSC como un componente permanente y estratégico del quehacer cotidiano de las instituciones y como un elemento indispensable para la construcción de política pública.
- Incorporar en los instrumentos de planeación (PND, programas sectoriales, institucionales y especiales) la dimensión del fomento a las actividades de las OSC, definiendo objetivos, metas de corto y mediano plazo, mecanismos de participación y acceso a recursos. Definir en los programas operativos anuales de todas las instituciones un rubro presupuestal destinado al fomento a las actividades de las OSC.
- Proponer un porcentaje mínimo del Presupuesto de Egresos de la Federación destinado a financiar las acciones de fomento a las actividades de las OSC.
- Ampliar la composición de la Comisión de Fomento para que en ella estén representadas todas las temáticas en las que intervienen las OSC.
- Establecer convenios con las entidades federativas y los municipios.
- Avanzar de una Ley Federal de Fomento a una Ley General de Fomento que incluya a estados y municipios en esa política pública.

Eje Estratégico 3: Institucionalización de los espacios de participación en instancias públicas

En México, se han creado e impulsado un gran número de consejos, comités y otras instancias colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan públicamente sobre diversos temas relacionados con políticas públicas en el orden federal.⁵ Sin embargo, existen rezagos a nivel operativo y legislativo referente al funcionamiento de esos mecanismos de democracia directa.

Los consejos y otras instancias son instrumentos de participación ciudadana que han sido útiles en la ejecución de reformas relevantes, como la promulgación de la Ley

⁵ El presente Programa se limita al orden federal, por lo que las instancias de participación local no serán abordadas.

General de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Sustentable y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, por nombrar sólo algunas. Sin embargo, aún está pendiente una Ley General de Participación Ciudadana.

Un estudio sobre las instancias institucionales de participación que crean las reglas de operación de las políticas públicas y los reglamentos internos de la administración pública federal, a enero de 2008,⁶ revela que de un total de 409 instancias existentes, 146 se abocan a la consulta; 73 se dedican formalmente a operar programas vía consejos y comisiones técnicas; 62 se dedican mayormente al control de ejecución de programas, es decir, a evaluación y vigilancia; 54 a dictaminar proyectos; 35 se especializan en la planeación; 29 son instancias de cogestión. Pero de este total, sólo 162 instancias contemplan la participación de actores no estatales; las demás son intra-estatales, es decir, sólo consideran la participación de funcionarios de diversas dependencias.

De estas 162 instancias, 129 son “socio-estatales”, es decir, realmente contemplan de manera explícita la participación de representantes de la sociedad. 49 de ellas han sido creadas por reglas de operación; 46 por leyes federales; 29 se fundan en reglamentos secundarios; 15 no tienen fundamento legal especificado. De ellas 79 se denominan “consejos”, hay 50 “comités” y 14 “comisiones”. Para un país del tamaño de México, estas cifras son muy reducidas. Sorprende ver que sólo 46 instancias han sido creadas por leyes federales, lo que habla de una legislación poco proclive a fomentar la participación ciudadana. Sólo 49 instancias han sido creadas por reglas de operación de programas públicos, a pesar de que hay 131 programas federales de subsidios y más del triple de otro tipo de programas.⁷

⁶ En una investigación más reciente (Hevia et. al. 2011) se observa un pequeño ajuste, no significativo, en las cifras referentes a los consejos de participación ciudadana, o como los llaman los autores, instancias públicas de deliberación. Sin embargo, se ha tomado la versión previa debido a que describe mejor las características y la distribución de los consejos.

⁷ Por dependencia federal, estas instancias se localizan en: SEDESOL, 19; SAGARPA, 18; SEGOB, 13; SE, 12; SEP, 10; CNA, 9; SEMARNAT, 8; CONACULTA, 7; SRA, 6; STPS, 6; SSA, 5. Sus funciones se distribuyen así: Consulta 95; operación de programas 18; evaluación y vigilancia 17; dictaminación de proyectos 14; cogestión 9; planeación 7; sin funciones definidas 2.

Se puede señalar, entonces, que de los 409 espacios de participación ciudadana existentes a nivel federal, la mayor parte están conformados por representantes gubernamentales. Más aún, en aquellas donde existen actores no gubernamentales, su función está acotada principalmente a la consulta y a la operación de los programas. No obstante lo anterior, existen poco más de 160 instancias con participación no gubernamental en todos los sectores de la administración pública, aunque con evidentes diferencias sectoriales.

Por lo anterior, la legitimidad de los espacios institucionalizados de participación ciudadana es frecuentemente cuestionada. Un gran número de consejos de participación social existen por ley, sin embargo, no se reúnen ni aportan mayor cosa al sector donde deberían de influir. Un ejemplo de ello es la labor de los consejos de participación social en las escuelas. Más aun, consejos, comités y otros esquemas colegiados de participación ciudadana están marcados por un evidente centralismo, y no cuentan, en estados y municipios, con mecanismos de articulación con gobiernos, organizaciones sociales o individuos interesados.

Objetivos

- Reformar la función de los consejos de participación ciudadana, con el fin de que no sólo sean mayoritariamente consultivos, sino que participen, también, en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas y programas públicos, en la dictaminación de proyectos, y en la administración pública. La participación ciudadana que no es vinculante, pocas veces es efectiva.
- Incluir actores no estatales en los consejos de participación ciudadana u otros espacios de participación en instancias públicas de todos los sectores.
- Dar solidez jurídica a los consejos de participación ciudadana. Impulsar leyes federales y reglas de operación de programas públicos que favorezcan la participación ciudadana.
- Incluir en los portales gubernamentales información específica sobre los espacios de participación ciudadana en instancias públicas, la manera en que se conformaron (concurso, invitación, designación), sus sustentos legales, sus responsabilidades, sus resultados, su normatividad, los individuos y organizaciones de la sociedad civil

que lo integran, sus cargos, sus datos de contacto, sus responsabilidades, y sus agendas en curso.

- Eliminar la distancia que existe entre los espacios de participación ciudadana en instancias públicas, principalmente localizados en la capital del país, y los sitios donde se ejecutan los programas y las políticas públicas en los que influyen. Crear, entonces, modelos de participación y deliberación ciudadana (de carácter federal y de conformación local) que permitan la articulación entre las dependencias y entidades federales, por un lado, y el conocimiento y el interés local, por el otro.

Para alcanzar esos objetivos es necesario fortalecer el actual marco legal, a fin de considerar y subsanar la poca relevancia que tiene la participación ciudadana en la administración pública federal. Además, se deben de tomar medidas administrativas para cubrir necesidades operativas. Este esfuerzo requiere la participación de los tres poderes de la unión:

La Comisión de Fomento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, su Consejo Técnico Consultivo, y las oficinas de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil de las dependencias y entidades de la administración pública federal, podrán acordar con las comisiones parlamentarias relevantes que, en sus términos y en sus objetivos, se homogenicen las leyes y las reglas de operación de programas públicos, a fin de facilitar y ampliar la participación de individuos y organizaciones no gubernamentales en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas y programas públicos, en dictaminar proyectos, y en la gestión pública.

Eje Estratégico 4: Formación y capacitación a OSC en temas legales, administrativos, metodológicos, participación ciudadana

Entre los Ejes centrales de la nueva relación gobierno sociedad civil está el tema de la profesionalización de las OSC. Todas las dependencias y entidades de la APF, por ley, están obligadas a desarrollar mecanismos de fomento, entre ellos los relacionados a la formación y capacitación en temas centrales del quehacer de las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque existe una oferta de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil por parte de algunas instancias de la administración pública federal, no existe como tal un programa de capacitación integral y articulado que atienda las necesidades de formación y capacitación requerida por las OSC, de ahí la necesidad de incluir como componente central de un programa nacional de fomento la formación y capacitación de las OSC en los temas que apuntalen su fortalecimiento en diversas áreas.

El componente de formación y capacitación a las OSC debe incluir una estructura financiera y administrativa que permita su implementación, con personal sensibilizado e informado sobre las actividades y modalidades de trabajo que desarrollan las OSC.

Posibles contenidos de un programa de formación y capacitación a OSC

- Derechos y obligaciones de las OSC;
- Fortalecimiento administrativo y fiscal;
- Asesoría técnica;
- Fomento de la vinculación entre OSC;
- Fomento a Redes de OSC, por medio de un directorio nacional, e impulsar su trabajo, a través de las OSC afines en actividades.

Eje Estratégico 5: Sensibilización, información y capacitación a servidores públicos sobre las características y actividades realizadas por las OSC

Las evaluaciones y estudios realizados sobre las acciones de fomento a las actividades de las OSC, han dejado en claro que las y los servidores públicos de las diversas dependencias de la APF -responsables de llevar a cabo dichas acciones-, no necesariamente cuentan con la información básica sobre la Ley de Fomento ni sobre la naturaleza y función social de las OSC.

La mayor parte de las dependencias no tiene un área o instancia específicamente encargada del fomento a las OSC, y cuando ésta existe, no necesariamente se trata de un área sustantiva. Hay además una gran discrepancia de conceptos y de criterios en las diversas dependencias en cuanto a lo que debe entenderse por fomento a las

actividades de las OSC, así como sobre el tipo de actividades y de organizaciones que son sujetas de los apoyos y estímulos.

Algunas evaluaciones muestran que entre las y los servidores públicos prevalece la visión de apoyar proyectos y actividades de las OSC, siempre que coadyuven a las acciones o programas de gobierno. Inclusive, hay quienes opinan que las OSC que reciben apoyos gubernamentales no deberían estar en desacuerdo con el gobierno y, mucho menos, criticarlo.

El desconocimiento por parte de las y los servidores públicos sobre la naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil, su función, su compromiso social, el tipo de acciones que llevan a cabo y los resultados e impacto que consiguen, así como sobre sus mecanismos de funcionamiento, ha conducido a serias dificultades en la implementación de la Ley de Fomento a las actividades de las OSC. Frecuentemente las acciones de fomento a las actividades de las OSC dependen de la visión de los funcionarios en turno, que generalmente no conocen las características de las OSC, ni son conscientes de las ventajas de fortalecerlas. En los casos en que existe comprensión y buena disposición de las y los servidores públicos, es claro que se desenvuelven en marcos institucionales y normativos restrictivos, por lo que también los funcionarios cuentan con un limitado margen de acción. Asimismo, en las evaluaciones realizadas a algunos de los programas, predomina el enfoque de costo – efectividad, fundamentalmente con indicadores cuantitativos sobre la verificación del uso de los recursos y el número de beneficiarios, pero no de los resultados o cambios logrados por las OSC, ni de los logros de la acción en el fortalecimiento de la OSC apoyada. Se confunde la evaluación con la fiscalización.

Por todo lo anterior, es fundamental la realización de actividades conducentes a informar, sensibilizar y capacitar a las y los funcionarios públicos sobre las características y actividades realizadas por las OSC, así como sobre la importancia de fomentarlas.

Objetivos

- Informar a las y los servidores públicos sobre su responsabilidad en la puesta en marcha de acciones enfocadas al fomento de las actividades de las OSC.
- Sensibilizar, formar y capacitar a las y los funcionarios públicos sobre la identidad, la función social, la responsabilidad, el funcionamiento y los resultados e impacto del trabajo de las OSC.
- Establecer mecanismos específicos de información, monitoreo, evaluación y seguimiento a las acciones de fomento emprendidas por las y los servidores públicos en cada una de las dependencias de la APF.

Eje Estratégico 6: Promoción de la Articulación y Redes Sociales de OSC

En México se tiene una cultura de la participación social incipiente, lo cual dificulta las relaciones, la interacción, el compartir y todo lo que implica una sociedad civil activa, entusiasta, participativa.

Para fortalecer la participación activa de las OSC, es necesario promover espacios de encuentro y diálogo democrático, así como articulaciones y redes para fortalecer las acciones y actividades de las OSC en los ámbitos local, estatal y nacional. Construir espacios colectivos que se constituyan en liderazgos de opinión y referentes para posicionar en el espacio público nacional, estatal y regional la agenda de las organizaciones en relación con las políticas de fomento y de participación ciudadana.

Asimismo, contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y hacer públicas sus actividades; establecer criterios explícitos para facilitar el desarrollo de las OSC con menor acceso a fuentes de recursos, con carencia de redes y vínculos, y menores capacidades institucionales, para abatir las brechas de desigualdad entre las OSC.

Crear vínculos y acuerdos entre las OSC para la creación de redes; Estructurar redes y tomarlas en cuenta cuando se discutan o se realicen proyectos gubernamentales o se redacten iniciativas de Ley en temas de su expertise.

Objetivos

- Contribuir al surgimiento, fortalecimiento y consolidación de una nueva cultura de la participación social que permita la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento del asociacionismo.
- Generar mecanismos que promuevan y faciliten procesos de vinculación, articulación y sinergias entre OSC.
- Relacionar a las OSC de México, mediante mecanismos de investigación, información y comunicación, que faciliten la visibilidad, difusión, posicionamiento y permanencia del sector con relación a la Comisión de Fomento, Consejo Técnico Consultivo de la LFFAOSC y a la sociedad civil.

Eje 7. Transparencia y Rendición de cuentas como principio articulador de la gestión pública gubernamental en materia de fomento.

En el proceso de transición democrática mexicana, la transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental ha sido y sigue siendo una exigencia importante de la sociedad civil y de las agendas promovidas por organizaciones civiles.

En los últimos años en México se ha dado un avance importante en materia legislativa en lo que a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se refiere, elementos íntimamente ligados a la participación ciudadana y que su observancia en la gestión gubernamental es un indicador positivo en el proceso de transición democrática.

Actualmente las 32 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, cuentan con marcos legales en lo que a transparencia y acceso a la información pública se refiere, los cuales a partir de la reforma al Art. 6 Constitucional, cuentan con criterios homogéneos que aseguran el principio de máxima publicidad y la protección de datos personales.

En el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2006-2012, se incluyó de manera explícita el eje de transparencia y rendición de cuentas.

A pesar de los avances legislativos y de la inclusión de la transparencia y rendición de cuentas como uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo así como de los compromisos establecidos en el ámbito internacional para tomar medidas de combate a

la corrupción, en nuestro país no se ha logrado revertir en el imaginario colectivo la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas, ello en gran medida por los altos índices de corrupción que existen. Según el reporte de Transparencia Internacional, México se ubica en la posición 100 de 183 países, con una calificación de 3.0 en una escala donde 0 es la mayor percepción de corrupción y 10 la menor percepción de corrupción. La opacidad en la toma de decisiones así como en el ejercicio del presupuesto público no favorece el establecimiento de lazos de confianza entre gobierno y ciudadana.

En el marco de la LFFAROSC algunas dependencias públicas han incorporado criterios y mecanismos para transparentar su relación con organizaciones de la sociedad civil así como la adjudicación de los recursos públicos, desafortunadamente estos avances no se han generalizado en la administración pública federal, lo que facilita el uso discrecional de los recursos para la cooptación y el clientelismo político de las organizaciones civiles.

Para avanzar en el establecimiento de una nueva relación del gobierno con las organizaciones civiles basada en la información y confianza mutua, se requiere desarrollar mecanismos que permitan transparentar y rendir cuentas tanto del quehacer gubernamental como de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se proponen las siguientes acciones estratégicas:

- Establecer un sistema de información eficiente y accesible a las OSC sobre las acciones de fomento promovidas por las instancias públicas del ejecutivo federal.
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas en las decisiones, asignación y uso de los recursos públicos para el fomento a las OSC así como de la integración y funcionamiento de las instancias de participación ciudadana.
- Fortalecer a la sociedad civil en sus capacidades de control social e incidencia en el ciclo de políticas públicas

Objetivos

- Elaborar un diagnóstico sobre las estrategias y mecanismos de la APF en materia de transparencia y rendición de cuentas en su relación con las OSC.

- Promover la mejora de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas gubernamental desde una perspectiva estratégica incluyendo reformas administrativas y operativas.
- Contribuir a la equidad de oportunidades de las OSC para el acceso recursos públicos y su participación en las instancias de participación ciudadana.
- Difundir ampliamente la normatividad referida al fomento a las OSC así como las acciones que ejecutivo federal impulsa en beneficio de las actividades realizadas por las OSC.

Eje 8: Visibilización y posicionamiento de las OSC

Como ha sido reconocido en la Cuarta Reunión de Alto Nivel sobre la Cooperación al Desarrollo (Busán, 2011): *Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica. También proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales.*

Si bien esto significa un gran avance, la concreción de este reconocimiento en cada país, incluyendo México no sido fácil, hay aun poco conocimiento entre la sociedad en general del papel, alcance y misión de las OSC, en el marco de una cultura de débil participación social, que hay que revertir. Por tanto es muy parte que una política de fomento efectiva para las OSC considere una estrategia de visibilidad para el reconocimiento y posicionamiento. En tal sentido hay que trabajar en distintos planos, entre ellos el sociocultural.

Lo primero que debe conseguirse en el plano socio cultural, para la creación de ambiente favorable a la existencia y acción de las OSC, es que en el sentido común y en la cultura de la ciudadanía se construya y refuerce el valor de la organización, las ventajas de la acción colectiva, solidaria y cooperativa para la resolución de problemas y la importancia de que cada grupo humano puede tener la oportunidad de expresar su opinión a través del canal de sus organizaciones.

Estrategias

- Dar valor público a la importancia estratégica de contar con OSC consolidadas.
- Reconocer el aporte y contribución de las OSC al desarrollo social y económico, así como a la democracia participativa.
- Promover los derechos de las OSC a participar en las decisiones de los ámbitos de su interés y competencia.
- Difundir amplia y oportunamente las acciones y experiencias de las OSC, que permitan identificar claramente sus aportes a la sociedad.
- Fomentar el crecimiento en el número de OSC en México, legalmente constituidas, sustentables y operando con transparencia.
- No obstaculizar el trabajo de las OSC con impuestos como si fueran sociedades de lucro.
- Facilitación, asociatividad y apoyo económico a las OSC.
- Buscar políticas públicas que beneficien a las OSC con relación a los incentivos fiscales, canalizar recursos financieros, promover el intercambio de experiencias de las OSC y la APF.