



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

Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos No Gubernamentales

Mesa de Trabajo

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

10 de abril de 2013

Senado de la República

Nombre del autor

Silvia Alonso Félix, Secretaria Ejecutiva del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, LFFAROSC.

Resumen Ejecutivo

Se resalta la importancia de las OSC en la agenda pública nacional haciendo un breve recuento de su surgimiento y aporte así como del reconocimiento que se les hace como instancias de interés público y social a través de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Leyes estatales en la materia. Asimismo, se expone la situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las dificultades que enfrentan en su operación, dificultades que están estrechamente relacionadas con el acceso e incidencia en espacios de toma de decisiones de las políticas públicas y al financiamiento nacional e internacional, así como las limitaciones de fondos públicos y sus repercusiones en la vida de las organizaciones. Se destaca el aporte social y económico de las OSC ubicando que los recursos públicos utilizados para el fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de

la sociedad civil deben ser considerados como una inversión social que redundará en el beneficio colectivo. Para finalizar se presentan una serie de propuestas de reforma a la LFFAROSC y por ende para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en México.

Áreas Temáticas

- a. Surgimiento y aporte de las OSC
- b. Impulso e Importancia de la LFFAROSC
- c. Situación actual de las OSC en México
- d. Propuestas de Reforma a la LFFAROSC

Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos No Gubernamentales
Mesa de Trabajo
Consulta Pública “Ley Federal de Fomento a las Actividades
Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”

Silvia Alonso Félix¹

a. Surgimiento y aporte de las OSC

En los sistemas democráticos la sociedad civil puede organizarse, conformando las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), entendidas como el “conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal ni buscar el poder político o la adhesión a un partido determinado”.(Enrique Brito V.)

En ése sentido, el rol de la sociedad civil organizada es articular corrientes de opinión pública, de acción y propuesta, con la finalidad de que las voces, opiniones y demandas ciudadanas sean consideradas en las decisiones públicas tomadas por el Estado.

Para Habermas, la sociedad civil se compone de las asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de forma más o menos espontánea, y que arraigan las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y elevándoles la voz, los transmiten al espacio de la opinión pública política. Son ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad política.

¹ Secretaria Ejecutiva del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Las organizaciones de la sociedad civil en México tienen una larga tradición y nacen con la intención de incidir en la mejora de las condiciones sociales de la población más desprotegida y de favorecer el bienestar social.

Emergen en un entorno social y político en crisis, que cuestionaba la voluntad y capacidad del gobierno por acabar con las brechas de la desigualdad y la impunidad. Ante la falta de atención del estado de necesidades de la población, las OSC han desarrollado acciones de:

- Asistencia social,
- Promoción al desarrollo,
- Protesta
- Movilización y articulación ciudadana
- Propuesta
- Deliberación

Entre las principales contribuciones de las organizaciones civiles encontramos las siguientes:

- Hacer “público” lo público (El ejercicio de gobierno)
- Colocar en la agenda política nacional la exigencia de la promoción, defensa y justiciabilidad de los derechos humanos
- Evidenciar los vacíos, ausencias y/o ineficacia de las políticas públicas impulsadas por los diferentes gobiernos.
- Promover marcos jurídicos que garantizan el ejercicio de derechos constitucionales: acceso a la información, participación ciudadana, asociación (fomento a las actividades realizadas por las OSC), entre otros.
- Demandar la creación de instituciones garantes de derechos: Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH), entre otras.

- Exigir transparencia, rendición de cuentas y el alto a la corrupción y a la impunidad en la gestión gubernamental
- Apertura de espacios de participación ciudadana: Consejos, comités...

Por ello, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser ahora:

- Actores de interés público y acción política, sin pretensiones de asumir las tareas y responsabilidades del estado ni de los partidos políticos sino ejercer su derecho de actuar en los temas de interés público.
- Generadoras de modelos o formas de intervención alternativas, capaces de actuar conjuntamente con la población, en procesos complejos y de largo alcance, con la idea de influir o incidir en la gestión pública.
- Instancias con capacidad de incidir en los “público”
- Impulsoras de mecanismos y espacios de democracia participativa deliberativa, como el ámbito donde la ciudadanía y las OSC pueden incidir en los temas de interés público
- Fortalecedoras de espacios de articulación y propuesta

b. Impulso e importancia de la LFFAROSC

El reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como instancias de interés público es el resultado de una iniciativa impulsada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil quienes hace más de 20 años, promovieron la creación de un marco legal que diera certeza jurídica a las organizaciones civiles, dando como resultado lo que ahora es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, lo cual coloca a esta iniciativa ciudadana como un caso emblemático de incidencia pública de las OSC.

Entre los logros más significativos de la aprobación de esta ley, se ubican los siguientes:

- Es el marco legal que regula la vinculación del Gobierno Federal con la sociedad civil organizada y da certeza jurídica a las OSC al establecer sus derechos y responsabilidades.
- Institucionaliza la relación Sociedad – Gobierno a partir de tres ejes fundamentales: **transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad.**
- Fortalece el trabajo de las organizaciones al fijar las bases para el acceso a los apoyos y estímulos de la Administración Pública Federal (APF).
- Crea el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil e incorpora un Sistema de Información sobre las OSC.
- Incorpora como autoridades responsables del fomento a la CF y el CTC
- Define e incluye un amplio abanico de actividades y quehaceres que realizan las OSC y que son susceptibles de fomento por parte del Estado, las cuales van desde la asistencia social hasta el desarrollo democrático.
- Se incluye la función de incidencia pública ciudadana, explícitamente se reconoce el papel de las OSC en la vida política, por lo que se establece como derecho el de participar, influir e intervenir en cualquiera de las etapas y en el proceso de elaboración y evaluación de programas de gobierno.
- Se valora el impulso y fomento a la profesionalización, de las organizaciones, en términos de legalización y desarrollo de capacidades y habilidades de sus miembros.
- Reconoce la autonomía de las organizaciones, ya que la normatividad ni los apoyos deben estar orientados a controlar ni a tener ninguna injerencia en la vida interna ni de los objetivos de las asociaciones. No impone una figura jurídica determinada.

En México, además de la LFFAROSC hay leyes estatales en la materia en 8 entidades federativas: Baja California, Distrito Federal, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. Además, hay otras Iniciativas Legislativas presentadas en los Congresos locales aún sin dictaminar.

Al analizar las leyes de fomento estatales existentes, se observa que particularmente aquéllas que fueron aprobadas antes que la Ley federal, presentan diferencias importantes ya que limitan la participación e incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas. Sobresale de manera particular la del Estado de Tlaxcala que está dirigida exclusivamente a regular el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales, por ello sería conveniente promover la homologación de los marcos normativos de las entidades federativas con la legislación federal y, establecer estándares mínimos en lo que se refiere a la responsabilidad del Estado de fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

c. Situación actual de las OSC en México

A ciencia cierta no sabemos cuántas organizaciones de la sociedad civil existen en nuestro país, la cantidad varía de acuerdo a los criterios utilizados en los diferentes registros existentes.

Según el INEGI hay en México 40,000 instituciones sin fines de lucro (incluye cajas de ahorro, microfinanciadoras, escuelas, colegios, hospitales, museos, bibliotecas, entre otros).

Al la fecha, el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil tiene inscritas más de 20,839 organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas., de las cuales 17,258 se encuentran activas y 3,581 inactivas.

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) tiene registradas alrededor de 8,000 donatarias autorizadas las cuales no necesariamente todas se encuentran inscritas en el RFOSC.

En México, existen diferentes formas asociativas entre la ciudadanía sin embargo no todas las organizaciones civiles sin fines de lucro están registradas en los

diversos registros conocidos, entre las razones más comunes encontramos las siguientes:

- Por falta de interés y/o desconocimiento
- No identifican las ventajas que representan
- Visualizan los registros como una forma de control del estado sobre las organizaciones civiles
- No están interesadas en establecer una relación de diálogo con el gobierno
- El acceder a los recursos públicos lo ubican como una forma de perder autonomía.
- Los costos y trámites administrativos para constituirse legalmente son muy onerosos y complejos.
- La existencia de un marco fiscal poco favorable para constitución y consolidación de las OSC.

Por otro lado, la situación económica mundial y de México en particular, ha tenido serios efectos en el ciclo de vida de muchas organizaciones de la sociedad civil. Si bien el RFOSC de la LFFAROSC tiene registradas 20,839 organizaciones civiles, no hay certeza de que todas ellas permanezcan con actividades regulares, ya que muchas de ellas fueron creadas para responder a una coyuntura y/o convocatoria pública en particular y al terminarse el recurso disponible, cesan sus actividades.

Hay otras organizaciones civiles que aún con un mayor nivel de profesionalización e institucionalización, permanecen en una lógica de sobrevivencia que las obliga a presentar proyectos ante diversas instancias que, ante la disminución de la cooperación internacional a nuestro país, son mayoritariamente de carácter público y que son brindados de manera anual, con tiempos de transferencia y ejecución de recursos muy acotados y que solo cubren gastos de operación y no los gastos administrativos que se desprenden de la operación de los proyectos y mucho menos contemplan los aspectos de seguridad social para los responsables de ejecutarlos; todo ello coloca a las organizaciones en una compleja situación

financiera que afecta negativamente el fortalecimiento de los procesos sociales que se promueven.

Según datos de las Evaluaciones de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil realizados por el CTC y la comisión de Fomento, la complejidad administrativa que conlleva los proyectos financiados con recursos públicos, representa que a un 60% de OSC se les dificulta proponer proyectos elegibles por lo que algunas abandonan sus proyectos ante la dificultad que implica el manejo de la organización desde su creación, informes anuales al registro federal, propuesta de proyectos, y cuando se da el caso, la operación del mismo.

En agosto del 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía presentó como parte del Sistema de Cuentas Nacionales en México, la Cuenta Satélite de las Instituciones sin fines de lucro en México, 2008 la cual tiene como finalidad valorar económicamente el esfuerzo de los ciudadanos que realizan un aporte sustancial al bienestar social de México a través de su participación en este tipo de instituciones. Entre los resultados más relevantes están los siguientes:

- El valor económico de los bienes y servicios producidos por las Instituciones sin fines de lucro representan casi el 2% del producto interno bruto nacional, casi el 1% es aportado por el tercer sector.
- De los trabajadores que emplean las organizaciones del tercer sector, sólo 45% reciben remuneración y el valor económico del trabajo no remunerado a las organizaciones no lucrativas equivale a 28,260 millones de pesos lo que representa un 0.24% del PIB nacional.
- Cerca de 1 de cada 100 pesos de la riqueza producida en un año en el país, correspondería a las organizaciones privadas de la sociedad civil al incorporar el valor económico del trabajo no remunerado a la producción de bienes y servicios del tercer sector.

- Al incluir las retribuciones que corresponden al trabajo no remunerado, la participación total de las instituciones sin fines de lucro respecto al PIB nacional se incrementa al 2.20 %.
- El PIB total de las ISFL asciende a 266 899 millones de pesos, comparado al que generan los servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos, mayor 13.5% que la agricultura, 37.3% que la industria química y dos veces el valor agregado de los derivados del petróleo y del carbón; es 2.4% mayor que la suma del PIB de Colima, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit y mayor que la riqueza producida por países como Surinam o Bélize.

Los datos anteriores reflejan la importancia que tienen las organizaciones civiles no solo en la vida política y social del país sino también en el sector económico por el aporte que hacen a la economía nacional, además pone en evidencia la gran cantidad de trabajo voluntario en México que no siempre es contabilizado y valorado en su justa dimensión, de ahí la importancia de visualizar a las organizaciones civiles como instancias que requieren ser fomentadas y dignas de tratos fiscales que las fortalezcan.

Según el Art. 11 de la LFFAROSC la Comisión de Fomento tiene la atribución de definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; en este sentido los avances son importantes sin embargo las diversas evaluaciones de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil realizadas por la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo reportan que las dependencias del ejecutivo federal realizan acciones de fomento de manera desarticulada, sin propósitos o estrategias específicas y mediante mecanismos de asignación que no garantizan certeza jurídica, transparencia en la asignación de fondos, autonomía de las OSC, ni estabilidad y/o continuidad de las acciones, lo que pone de manifiesto la necesidad urgente de diseñar e impulsar una política articulada de fomento a las actividades de las OSC.

De manera paralela las organizaciones de la sociedad civil deberán avanzar en la profesionalización de sus integrantes; en cimentar mayor confianza ciudadana y legitimar su actuación incorporando prácticas de transparencia y rendición de cuentas; visibilizar el impacto del trabajo que realizan; promover y fortalecer los espacios de participación ciudadana existentes; propiciar su articulación en redes y espacios alrededor de objetivos comunes concretos y, posicionar la idea de que el fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil **es una inversión social que reeditará en el beneficio colectivo.**

d. Propuestas de Reforma a la LFFAROSC

Para finalizar quisiera anotar algunas propuestas en la línea de una nueva Reforma a la LFFAROSC y por ende para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en México:

- Profundizar el trabajo conjunto entre OSC, poder legislativo y poder ejecutivo, para reformar la ley en términos favorables a las OSC e impulsar la adecuación y armonización de los instrumentos jurídicos que dan marco legal a las actividades que realizan las OSC, preservando el espíritu de fomento y la autonomía de las OSC.
- Incrementar los recursos públicos para el fomento a las actividades de las OSC con su correspondiente expresión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Fortalecimiento de la Comisión de Fomento ampliando sus atribuciones de coordinación, seguimiento, evaluación y, emisión de recomendaciones vinculantes para las instancias de la Administración Pública Federal a fin de cumplir con su mandato de Ley en lo que se refiere a la Política de Fomento a las OSC.
- Articular las acciones de fomento promovidas por el Ejecutivo Federal en una real Política de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC en

un Programa Nacional de Fomento que cuente con presupuesto ad hoc reflejado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Fortalecer al Consejo Técnico Consultivo como instancia formal de participación dotándolo de facultades para emitir recomendaciones vinculantes a la APF tomando como insumo los resultados de las evaluaciones conjuntas que por Ley el CTC y la CF deben realizar anualmente a la política y acciones de fomento promovidas por la APF en beneficio de las OSC.
- Fortalecer los mecanismos de participación para que en consonancia con lo establecido en la LFFAROSC, las OSC participen de manera eficaz y efectiva en la definición, diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas.
- Promover una política fiscal y hacendaria favorable que incentive la constitución, operación y sostenimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro. (Reconocimiento de las OSC con CLUNI como NO CONTRIBUYENTES lo que implica la exención de impuestos.
- Aceptación del Registro Federal de las Organizaciones Civiles (CLUNI) como acreditación para ser donataria autorizada.
- Eliminar la prohibición de que las donatarias autorizadas realicen acciones de cabildeo para influir en la legislación en tanto existe la garantía constitucional de derecho de petición, clarificar que la prohibición se refiere expresamente a la realización de actividades “Político Partidistas”.
- Promover la creación de Leyes Estatales en materia de fomento que reconozcan a las OSC locales como instancias de interés público.

La legislación en materia de fomento a las actividades de las OSC debe ser un paso importante para avanzar en la institucionalización de una democracia y para dar certidumbre jurídica a la relación entre las OSC y el Estado, es decir entre gobierno y sociedad

Muchas Gracias