



# **LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU IMPACTO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO**

Alejandro Salmerón Nájera

Abril 2013

# Contenido

- Introducción
- Justificación
- Problema detectado
- Entrevistas
- Conclusiones
- Recomendaciones de Política Pública

# Introducción

- Falta de mecanismos institucionales que incentiven la participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil
- Se identificó este problema como público, ante la evidencia de cierto desdibujamiento de lo público en cuestión de derechos de participación

# Justificación

- La Ley aspira ser un puente entre la sociedad civil organizada y las instancias del Gobierno Federal.
- La Ley ampara la construcción de un escenario que permita impulsar las acciones de las OSC, así como nuevas formas de relación jurídica con el Gobierno, con el objetivo de fortalecer su colaboración y corresponsabilidad en la búsqueda del bien colectivo.

# Problema detectado

- El desarrollo de la democracia desde los tiempos helénicos hasta los actuales considera a la participación ciudadana como un elemento fundamental. Estas propuestas de democracia participativa se erigen en contraste y complemento de la democracia delegativa y electoral
- Ante crisis de legitimidad, surgen organizaciones de la sociedad civil, autónomas de los Gobiernos, que intentan influir en la toma de decisiones.

# Trabajo de campo

- Investigación documental sobre el proceso de inserción en la agenda del tema de la Ley.
- Análisis de caso del proceso de políticas públicas de la Ley.
- Entrevistas y sistematización de información

# Entrevistas

- La selección de los entrevistados consideró tres grupos: a) El sector académico, b) El grupo que impulsó la Ley, y c) Servidores públicos relacionados directamente con la aplicación de la Ley. Además se buscó que las personas entrevistadas tuvieran alguna o las tres siguientes características: 1) Que en algún momento de su carrera profesional estén o hayan formado parte de la Comisión de Fomento o del Consejo Técnico Consultivo; 2) Que sean investigadores sobre el tema de la Ley; y 3) Que fueran agentes clave en la aplicación de la Ley. Las entrevistas las realicé a las siguientes personas:

Alberto Olvera Rivera, Lorena Cortés Vázquez, María Isabel Verduzco Verduzco, Pilar Berrios Navarro, Ana María Salazar Sánchez, Consuelo Castro Salinas, Fernando Castro y Castro, Sócrates Rafael Castillo Franco, Ileri Ablanado Terrazas y José María Rodríguez Saucedo.

# Entrevistas

¿La Ley fomenta la participación ciudadana? Si / No ¿Por qué?

- No es el objetivo central de la Ley fomentar la participación ciudadana
- No hay espacios ni condiciones en su diseño para ello
- la Ley sólo establece la necesidad de fomentar la participación como acción, pero no determina los mecanismos para lograrlo
- Los organismos creados para el fomento de las organizaciones (Comisión de Fomento, Consejo Técnico Consultivo y Registro Federal de Organizaciones) no han logrado incidir en las políticas
- Incidir en políticas públicas, para los Gobiernos ha significado que las organizaciones brinden servicios que el Estado tiene que otorgar a todos los ciudadanos, lo cual sirve de contención hacia la inconformidad ciudadana mediante el asistencialismo
- El tener mecanismos institucionales para la participación, no garantiza contar con el impulso ciudadano que les dé sentido y sustento. Se puede contar con mecanismos para la participación (consultas, consejos, etc.), pero si no existe una participación activa, difícilmente estos mecanismos contarán con la legitimidad necesaria para tener un impacto real



# Entrevistas

**¿Cuáles considera que son los logros más destacados de la LFFAROSC?**

- **el reconocimiento legal de las organizaciones, así como la visibilización de su trabajo**
- **El reconocimiento de las organizaciones como instituciones de interés social por el quehacer que realizan en favor de la propia sociedad**
- **Otorga la seguridad jurídica a las organizaciones debido a que establece derechos a su favor, lo cual abre la posibilidad de ejercerlos**
- **otorga la posibilidad de acceder a recursos económicos mediante mecanismos transparentes y no discrecionales**

# Entrevistas

## ¿Cuáles considera que son las limitaciones de la LFFAROSC?

- **no establece mecanismos para la participación de las organizaciones en políticas públicas pese a que lo estipula**
- **No desarrolla una política de fomento y hay incongruencia entre las Leyes que regulan sus actividades**
- **la Ley no considera ciertas actividades para que las organizaciones obtengan la deducibilidad de impuestos**
- **En el aspecto político la limitación principal ha sido y es la falta de voluntad política para aplicar la Ley de Fomento en toda su amplitud y sentido profundo de reconocimiento a las organizaciones y fomento a su quehacer, en tanto que beneficia a la sociedad en general**
- **Los problemas que se le atribuyen a la Ley, no son problemas que emanen de ella, son del desarrollo de otras legislaciones o de su deficiente implementación**
- **La aplicación de la Ley para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es muy limitado, pues, fomentar se ha traducido en otorgar recursos económicos. No hay una implementación de un programa o de una política pública de fomento.**

# Entrevistas

**¿Cuáles considera que son los elementos que dificultan la aplicación la LFFAROSC?**

- **La falta de indicadores de impacto para asegurar el correcto empleo del dinero obtenido por parte de las organizaciones**
- **La falta de involucramiento de todas las dependencias federales en la Ley**
- **la ausencia de armonización entre las propuestas de la Ley y las propuestas que hay en los Estados, así como la falta de homologación con otras Leyes**
- **La falta de definición en la clasificación que el Gobierno tiene respecto a las organizaciones y a los conceptos de asignaciones de subsidios, donativos y transferencia**
- **Excesivo énfasis en la fiscalización, más que en el fomento, por parte de otras instancias Federales**

# Entrevistas

**¿Cuáles considera que son las alternativas para resolver limitaciones de la Ley?**

- **Pacto fiscal con el Gobierno de parte de las organizaciones y un pacto interno de las mismas a favor de la transparencia y la rendición de cuentas**
- **Hacer una revisión integral de las Leyes que regulan las actividades de las OSC para estandarizar taxonomía, temáticas y posibilidades de apoyo**
- **Respecto a los recursos económicos dar seguimiento e incrementar la contraloría sobre los apoyos económicos otorgados a las organizaciones, eliminar la partida 7505 de “donativos” del Gobierno a organizaciones**
- **Incentivar la homogenización de las Leyes estatales e incentivar los directorios de organizaciones sujetas a recibir apoyos por parte de los Gobiernos estatales, articular su concepto y crear un sistema de profesionalización y certificación de las organizaciones**
- **reformen otras Leyes relacionadas con el que hacer de las organizaciones para que estén en consonancia con la Ley de Fomento y se pueda llevar a la práctica.**
- **voluntad política tanto del Ejecutivo como del Legislativo**

# Entrevistas

**¿Cuáles considera que son las alternativas para resolver limitaciones de la Ley?**

- **Homogeneizar terminologías, la diversidad de términos que aparecen ahora en la legislación nacional (“organizaciones ciudadanas”, “organizaciones no gubernamentales”, “asociaciones civiles”, “organizaciones del sector social”, etc.) dificulta la armonización.**

**Más allá de las acciones tomadas desde el Congreso para reformar o dotar de presupuesto, o del Ejecutivo para hacer cumplir la Ley a cabalidad, es fundamental que exista una mayor articulación desde la propia sociedad civil organizada para modificar la percepción que de ellas se tiene en la administración pública y en la sociedad en general**

# Conclusiones

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, ***no ha sido implementada como debiera por parte los servidores públicos encargados de hacerla cumplir, ni apropiada por las organizaciones de la sociedad civil*** como instrumento de exigibilidad de derechos. Esta situación no prevista en la Ley, se debe primordialmente a lo siguiente:

# Conclusiones

- i) Los mecanismos de interlocución creados para la representatividad y el fomento de la participación ciudadana siguen siendo verticales y dependen en demasía del gobierno.
- ii) Las acciones documentadas a favor de la participación ciudadana se realizaban aún antes de la publicación de la Ley
- iii) El tema de la sociedad civil organizada y la participación ciudadana no son de importancia en las agendas pública ni gubernamental

# Conclusiones

- iv) A pesar de que la Ley abre la posibilidad de fomentar la participación ciudadana e intenta traducirla en aspiración de la sociedad en su conjunto, podemos concluir que el problema no es totalmente del diseño de la Ley, sino del entramado organizacional del sector gobierno y de la débil apropiación y análisis de la Ley por parte de las organizaciones de la sociedad civil.
- v) La participación ciudadana no se puede decretar, no puede promoverse sólo mediante la emisión de leyes.
- vi) El terreno de lo público sigue siendo en nuestra joven democracia aún delegativo y elitista. Los medios masivos de comunicación en la actualidad no dejan espacio para difundir las acciones enfocadas a propiciar participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil.
- vii) Más allá de las acciones tomadas desde el Congreso para reformar o dotar de presupuesto a las organizaciones de la sociedad civil, o del Ejecutivo para hacer cumplir la Ley a cabalidad, no existe de manera permanente o pública una mayor articulación desde las organizaciones de la sociedad civil para realizar acciones de posicionamiento en las agendas que deriven en acciones que fomenten la participación ciudadana.



# Conclusiones

Lo anterior se debe esencialmente a:

- i) La ausencia de interlocutores representantes de las organizaciones de la sociedad civil que tengan la capacidad de generar pesos y contrapesos y revalorar el sentido de ciudadanía en lo público.
- ii) La falta de simetría en la profesionalización y poder económico del grueso de las organizaciones de la sociedad civil, éste desequilibrio propicia que los recursos destinados al fomento de sus actividades se concentren en un pequeño grupo, debido en gran medida al método de asignación de recursos.

# Conclusiones

Lo anterior se debe esencialmente a:

- iii) La falta de responsabilidad social de un sector importante de las organizaciones de la sociedad civil que ha trasfigurado el término de interlocutor de la sociedad a interlocutor del Gobierno, este resultado no está señalado en la Ley, por lo tanto, las deficiencias democráticas en la participación ciudadana obedecen en gran medida a la falta de articulación entre Gobierno, iniciativa privada y sociedad civil organizada, quiénes que no se han interesado en ser agentes vinculantes para el cumplimiento de la Ley a fin de que faciliten prácticas socialmente responsables y que involucren al mayor número de grupos de interés a fin de dar cumplimiento al objetivo de la Ley.

# Conclusiones

Lo anterior se debe esencialmente a:

- iv) La pérdida de presencia comunitaria de las organizaciones de la sociedad civil ha propiciado su debilidad como interlocutoras de la población no organizada desde lo local, esto ha ocasionado que se pierdan oportunidades para tener la posibilidad de participar en los órganos de consulta, foros y en algunos consejos consultivos de las instancias de la Administración Pública local y Federal como portavoces de las inquietudes ciudadanas.
- v) La falta de mecanismos creativos de parte de las organizaciones de la sociedad civil para hacerse de mayores recursos económicos para su operación; un gran número de organizaciones dependen en demasía de los apoyos gubernamentales.

# Conclusiones

Finalmente podemos señalar lo siguiente:

- En términos de la participación ciudadana en actividades políticas, el 40.7% de la población ha firmado una petición en los últimos 5 años y el 23.5% ha asistido a una manifestación pública, el 5.1% de la población declaró ser voluntarios en organizaciones de medio ambiente, el 4.8% en organizaciones humanitarias o de caridad, y el 1.8% declararon ser voluntarios en partidos políticos.

# Conclusiones

Finalmente podemos señalar lo siguiente:

- Es fundamental la transformación de la cultura política de los ciudadanos debido a que el avance de la democracia electoral no ha ido a la par de la democracia participativa, sólo por ejemplificar, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 que realizó la Secretaría de Gobernación, 89% de los mexicanos manifiesta que no habían tratado de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad, 84% mencionó que no había trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para resolver problemas de la comunidad. En ese mismo sentido, de acuerdo con el Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de México (2010), sólo el 4.83% de la población es miembro activo en más de una organización social y sólo el 5.9% de la población realiza trabajo voluntario.

# Conclusiones

Finalmente podemos señalar lo siguiente:

- El factor confianza es clave para que las organizaciones de la sociedad civil se posicionen como actor frente al Estado, lamentablemente ante los datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) 2008, nos encontramos con que en México el 78% de la población no confía en las organizaciones de la sociedad civil.

Por todo lo expuesto, concluí que la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, ha tenido efectos positivos respecto a crear un marco normativo que reconoce a las organizaciones como organismos de interés público, pero en particular en el fomento de la participación ciudadana, no ha tenido efecto alguno, ni positivo ni negativo.

# Recomendaciones de PP

INSTRUMENTO	GRADO	PROCESOS	TEMPORALIDAD
MEDICIÓN DE FACTIBILIDAD	A=ALTA	INCLUYENTE, INCREMENTAL Y SIN MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL	CORTO PLAZO
	M=MEDIA	INCREMENTAL, INCLUYENTE, ACUERDOS EN DIVERSAS ARENAS ENTRE ACTORES	MEDIANO PLAZO
	B=BAJA	CAMBIO GRADUAL, MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL O DE LA LEY, ASÍ COMO CULTURAL	LARGO PLAZO

ACTORES		
NOMBRE	ABREVIATURA	
EJECUTIVO	E	
LEGISLATIVO	L	
JUDICIAL	J	
GOBIERNOS ESTATALES	GE	
GOBIERNOS MUNICIPALES	GM	
PARTIDOS POLÍTICOS	PP	
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	OSC	
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL)	COMISIÓN DE FOMENTO	CF
	REGISTRO FEDERAL DE ORGANIZACIONES	RFO
	CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO	CTC
	PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL	PCS
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	MC	
ACADEMIA	A	
INICIATIVA PRIVADA	IP	

# Recomendaciones de PP

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA POLÍTICA												
Recomendación/ actores	E	L	J	GM	GE	PP	OSC	Indesol	MC	A	IP	Factibilidad
Reformar la Ley respecto a otorgar el registro a todo tipo de organizaciones y agruparlas en torno a su acción de fomento.	x	x				x	x	x				Baja
Especificar en la Ley la creación de Consejos Consultivos por cada acción de Fomento.	x	x				x	x	x		x		Baja
Establecer en el Plan Nacional de Desarrollo la obligación de las dependencias de la Administración Pública Federal el fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.	x					x	x					Baja
Implementar una política pública de fomento a la participación ciudadana y de la importancia de asociarse.		x		x	x	x	x	x	x	x	x	Media
Fomentar a través de las redes de organizaciones desde lo local que en los Congresos estatales exista una comisión de sociedad civil organizada y participación ciudadana.		x						x				Alta
transverzalizar la implementación de la Ley en la Administración Pública Federal.	x	x	x	x	x	x	x	x	x			Media



# Recomendaciones de PP

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA ORGANIZACIONAL												
Recomendación/ actores	E	L	J	GM	GE	PP	OSC	Indesol	MC	A	IP	Factibilidad
Realizar simplificaciones en trámites para la constitución y registro de las organizaciones de la sociedad civil.	X	X					X	X				Baja
Realizar una agenda común de asuntos pendientes y ofertarla a los partidos políticos a fin de que ingresen a la arena de poder.	X	X	X			X	X	X	X	X	X	Alta
Que el Registro Federal de Organizaciones tenga en la práctica mayor carácter vinculante respecto a las redes y provea de mayor información sobre la sociedad civil organizada.							X	X	X			Alta
Que los donantes establezcan en sus convocatorias aspectos intangibles como el capital social y la participación ciudadana.	X			X	X		X	X			X	Media
Certificar a las organizaciones de la sociedad civil por acción de fomento.	X	X						X		X	X	Media
Homologar los registros locales en torno al Registro Federal de Organizaciones.		X		X	X		X	X				Baja

# Recomendaciones de PP

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA FINANCIERA												
Recomendación/ actores	E	L	J	GM	GE	PP	OSC	Indesol	MC	A	IP	Factibilidad
Transferir recursos a las redes de organizaciones en los estados a fin de que promuevan Leyes de Fomento locales.	X	X		X	X		X	X			X	Baja
Realizar la deducibilidad de impuestos a las organizaciones de la sociedad civil en la Ley de Impuesto sobre la Renta.	X	X					X	X				Baja
Realizar una revisión integral de las Leyes que regulan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a fin de estandarizar taxonomía, temáticas y posibilidades de apoyo.	X	X	X	X	X		X	X		X		Media
Impulsar mecanismos fiscales con los cuales los ciudadanos puedan canalizar un porcentaje de sus impuestos directamente a las organizaciones de la sociedad civil.	X	X	X				X	X				Baja
Eliminar la partida 7505 de "donativos" del Gobierno a organizaciones de la sociedad civil debido a su poca transparencia e inequidad en su asignación.	X	X					X	X				Baja

# Recomendaciones de PP

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA FOMENTO											
Recomendación/actores	E	L	J	GM	PP	OSC	INDESOL	MC	A	IP	FACTIBILIDAD
Fomentar la preparación técnica y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil	X	X				X	X		X		Baja
Vincular la academia con las organizaciones de la sociedad civil a fin de fomentar la especialización en las acciones de fomento						X	X		X	X	Alta
Establecer observadores ciudadanos a través de las organizaciones de la sociedad civil en los tres niveles de gobierno	X	X			X	X					Alta
Impulsar una política pública de medios de comunicación democrática que permita hacer públicas las acciones de las organizaciones de la sociedad civil		X			X			X		X	Media
Impulsar el tema de la sociedad civil organizada y de la Ley de Fomento en particular en la agenda de gobierno	X	X		X	X		X		X		Alta

# Recomendaciones de PP





GRACIAS