

GOBERNANZA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

EL CASO DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO

RUBÉN MARTÍNEZ SÁNCHEZ

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

61 Años
al servicio
de México

Rubén Martínez Sánchez

**Gobernanza y organizaciones
de la sociedad civil en México.
El caso del Consejo Técnico Consultivo**

**SEGUNDO LUGAR
XXXIX PREMIO DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(2015)**

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL:

María de Jesús Alejandro Quiroz
Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada
Roberto Padilla Domínguez
Héctor Zamitiz Gamboa

Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo

Primera edición : marzo de 2016

ISBN: 978-607-9026-62-2

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
**Vicepresidente para los IAPs
de los Estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

AGRADECIMIENTOS

Esta obra se presentó como tesis para obtener el grado de doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., lo cual fue posible con la ayuda de diversas personas e instituciones.

Quiero agradecer al Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate su apoyo invaluable y determinante en todas las fases de la investigación, así como a la Dra. Guillermina Baena Paz y a los doctores Ricardo Uvalle Berrones, José Luis Méndez Martínez y Rolando de Lassé Cañas su lectura exhaustiva.

Mi agradecimiento también a la Secretaría de Gobernación y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), mediante el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal, que me dieron la oportunidad de realizar mis estudios de Doctorado.

Asimismo, agradezco al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., por llevar a cabo la publicación de este trabajo.

Dedicatorias

A mi madre Juana Sánchez Cano

A mi abuela Isidora Cano Morlán

A mi esposa Elizabeth

A mis hijas Elizabeth y Sofía

*A las organizaciones de la sociedad civil
que participan en los consejos consultivos*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	21
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO 1.	37
GOBERNANZA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
1.1. El modelo de la administración pública de la gobernanza	39
1.2. La gobernanza en los mecanismos de participación ciudadana	43
1.2.1. La acción pública en los mecanismos de participación ciudadana	48
1.3. Acción colectiva y organizaciones de la sociedad civil	50
1.4. El proceso político de las políticas públicas	53
1.5. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana	55
1.6. Los mecanismos de participación ciudadana como laboratorios de estudio	58
CAPÍTULO 2.	63
ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA RELACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL Y LAS OSC	
2.1. La relación entre el gobierno y las OSC	65
2.2. Evolución y presencia de las OSC en México	70
2.3. Participación ciudadana en la gestión pública en el marco de la alternancia política	81
2.3.1. Administración 2000-2006	85
2.3.2. Administración 2006-2012	88
2.4. El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal	90
CAPÍTULO 3.	99
LA LFFAROSC Y NUEVOS ESPACIOS DE GOBERNANZA	
3.1. El proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la LFFAROSC	101

3.1.1. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto	102
3.1.2. Interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo	104
3.2. El marco legal de las OSC y nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva	121
3.3. Antecedentes y contextualización de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	132
CAPÍTULO 4.	141
ACTORES, HISTORIA Y TRAYECTORIA DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO	
4.1. Contextualización y actores del Consejo	143
4.2. Historia y trayectoria del Consejo	151
4.2.1. Inicio e institucionalización (2004-2008)	153
4.2.2. Conflicto y continuidad (2009-2012)	169
4.3. Los dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo	178
CAPÍTULO 5.	183
EL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO COMO PROMOTOR DE GOBERNANZA	
5.1. El Programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo	185
5.2. El proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento	191
5.3. La incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento	207
5.3.1. Incidencia en la reforma de la LFFAROSC	208
5.3.2. Incidencia en el marco fiscal para las OSC	215
5.3.2.1. Reforma del artículo 95, fracción VI, inciso h) de la LISR	215
5.3.2.2. Mesa de trabajo del Consejo con la SHCP	217
5.3.3. Construcción del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal	223
5.4. Los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo	225
5.5. Participación de exconsejeros en las actividades del Consejo	231
CONCLUSIONES	235

FUENTES PRIMARIAS	247
BIBLIOGRAFÍA	257
HEMEROGRAFÍA	265
ANEXO	269
INTEGRANTES DEL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO, 2004-2012	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABP	Asociación de Beneficencia Privada
A.C.	Asociación Civil
APF	Administración Pública Federal
CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina
Cemefi	Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIPSTP	Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
CITCC	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Cluni	Clave Única de Inscripción al Registro
CNEAS	Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad
Comisión	Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil
Conap	Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conapase	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
Conavis	Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
Consejo	Consejo Técnico Consultivo
CRE/ONGI	Comisión de Relaciones Exteriores/Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
DF	Distrito Federal
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
Encup	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
FAM	Foro de Apoyo Mutuo
Fondo PyME	Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
GAT	Grupo de Apoyo Técnico
GPPAN	Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

IAP	Institución de Asistencia Privada
IBP	Institución de Beneficencia Privada
ICNL	International Center for Not-for-Profit Law
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Insol	Instituto Nacional de Solidaridad
IPD	Instancias Públicas de Deliberación
ISFL	Instituciones sin fines de lucro
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LFFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LIETU	Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Partido Acción Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PMFNL	Personas Morales con Fines no Lucrativos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNRCTCC	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Prologyca	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
Prosoft	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
PT	Partido del Trabajo
Registro	Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Sae	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
S.C.	Sociedad Civil
Secodam	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Segob	Secretaría de Gobernación
SFP	Secretaría de la Función Pública
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sinades	Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS

CUADROS

Cuadro 1.	Niveles sociales de cogobernanza	45
Cuadro 2.	Etapas de la relación entre el gobierno y la sociedad civil	65
Cuadro 3.	OSC inscritas en el Registro Federal de las OSC	71
Cuadro 4.	Número de OSC en otros países	72
Cuadro 5.	OSC por entidad federativa	73
Cuadro 6.	OSC por actividad, 2012	74
Cuadro 7.	Figuras jurídicas de las OSC	76
Cuadro 8.	Número de Donatarias Autorizadas por año	77
Cuadro 9.	Número de apoyos y estímulos otorgados a OSC por año	78
Cuadro 10.	Recursos económicos canalizados para las OSC por año	79
Cuadro 11.	Participación ciudadana en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012	83
Cuadro 12.	Participación ciudadana y OSC en el PND 2001-2006	86
Cuadro 13.	Participación ciudadana y OSC en el PND 2007-2012	88
Cuadro 14.	Participación ciudadana y OSC en el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012	89
Cuadro 15.	Principales mecanismos participativos en la APF	91
Cuadro 16.	Número de consejos consultivos	94
Cuadro 17.	Tipos de instancias públicas de deliberación	95
Cuadro 18.	Nombre de la instancia pública de deliberación	96
Cuadro 19.	Leyes de fomento a las actividades de OSC en las entidades federativas	132
Cuadro 20.	Titulares de la Secretaría Técnica de la Comisión	140
Cuadro 21.	Número de sesiones y acuerdos por año de la Comisión	140
Cuadro 22.	Presidentes del Consejo	144
Cuadro 23.	Número de candidatos representantes de las OSC para integrar el Consejo	146
Cuadro 24.	Número de consejeros representantes de las OSC del DF y de los estados de la República	147
Cuadro 25.	Mujeres y hombres de OSC en el Consejo	147
Cuadro 26.	Consejeros representantes de los sectores, 2004-2011	148
Cuadro 27.	Secretarios ejecutivos del Consejo	150
Cuadro 28.	Etapas en la trayectoria de Consejo	152

Cuadro 29. Número de sesiones del Consejo	152
Cuadro 30. Comisiones del Consejo	159
Cuadro 31. Reestructuración de comisiones del Consejo, 2008	166
Cuadro 32. Reestructuración de comisiones del Consejo, 2012	174
Cuadro 33. Estudios para la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, 2003-2011	193
Cuadro 34. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2006-2007	198
Cuadro 35. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2008-2009	201
Cuadro 36. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2010-2011	205
Cuadro 37. Reformas al artículo 5 de la LFFAROSC	208

GRÁFICAS

Gráfica 1. Proporción del PIB de las ISFL en el PIB nacional, 2008 (Proporción porcentual)	80
Gráfica 2. PIB de las organizaciones no lucrativas en relación con algunas entidades federativas y países, 2008 (Millones de dólares)	80

FIGURAS

Figura 1. Interacción	41
Figura 2. Concepto de gobernanza	48
Figura 3. Interacción entre la Comisión y los sectores	124
Figura 4. Interacción entre la APF y las OSC en el marco de la LFFAROSC	125
Figura 5. Interacción de la Comisión y el Consejo para la evaluación conjunta	128
Figura 6. Estructura institucional para la implementación de la LFFAROSC	130
Figura 7. Integración de la Comisión	133
Figura 8. Integración del Consejo	143

**Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en
México. El caso del Consejo Técnico Consultivo**

Se terminó de imprimir en Marzo 2016 por
Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V.
ubicado en Pascual Ortíz Rubio 40, Col. San Simón
Ticumac, Del. Benito Juárez C.P. 03660, México D.F.
E-mail: navegantes09@yahoo.com.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A. C.**

ISBN 978-607-9026-62-2



9 786079 026622