

## CAPÍTULO 3.

### LA LFFAROSC Y NUEVOS ESPACIOS DE GOBERNANZA

#### 3.1. El proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la LFFAROSC

El 9 de febrero del 2012 se cumplieron ocho años desde que se publicó la LFFAROSC, la cual representa un hito en la relación del gobierno y la sociedad al constituir una pieza central para la incidencia de los ciudadanos y sus organizaciones en los asuntos de interés público. Significa un avance en la edificación de la plataforma institucional para la participación de la ciudadanía organizada en México.

La importancia de esta Ley reside no únicamente en su ideario democrático sino en el proceso mismo por el que emergió. Su proceso de elaboración, negociación y aprobación revela ampliamente las características de la nueva etapa en la que está inmerso el país, en la cual los cambios provienen ya no sólo de las decisiones gubernamentales, sino también de las demandas ciudadanas. En este sentido, la aprobación de la LFFAROSC dependió de la interacción social en el contexto nacional de diversos actores públicos y civiles que permitieron la construcción de propuestas y consensos, la realización de foros de consulta, así como la convergencia de esfuerzos y acciones entre autoridades gubernamentales y OSC.

La Ley fue el producto de la iniciativa de una red de asociaciones de acción colectiva con historias y trayectorias diversas.<sup>87</sup> Se trató de un arduo proceso de macro gobernanza mediante la coordinación entre las organizaciones mismas y entre ellas con los poderes Ejecutivo y Legislativo, que duró una década: desde el surgimiento de la primera propuesta hasta la aprobación de la Ley. Ese trabajo conjunto articulado por el grupo promotor de la LFFAROSC no sólo permitió fortalecer la propuesta, sino que contribuyó a generar una interacción entre el gobierno y las OSC para impulsar el reconocimiento y la participación de estas últimas en los asuntos relativos al interés público.

Las OSC promotoras de la Ley forman parte de la denominada ciudadanía activa que plantea Enrique Antonio Gomáriz Moraga (2007), la cual refiere a

87 Las organizaciones promotoras de la Ley, en orden cronológico de su creación son la Fundación Miguel Alemán, A.C. (Fernando Castro y Castro) que se constituyó el 12 de abril de 1984; el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), A.C. (Jorge Villalobos Grzybowicz y Consuelo Castro Salinas) que se fundó en diciembre de 1988; la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C. (Ana María Salazar Sánchez y Ernestina Godoy) que nació el 17 de agosto de 1990, y el Foro de Apoyo Mutuo, A.C. (Enrique Brito Velázquez y Alfonso Poiré Castañeda) que se formó en agosto de 1992.

las personas que, generalmente sobre la base de una alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y participar directamente en los asuntos comunes de manera frecuente y sostenida.<sup>88</sup> Estas personas son miembros de las OSC como dimensión de lo “público no estatal” y suelen funcionar en términos de minorías activas que cuentan con capacidades institucionales, destrezas técnicas y presencia social.

El punto de partida de las OSC iniciadoras de la Ley es que el cambio legal e institucional es como sigue: las reglas del juego crean incentivos, lo que los científicos sociales llaman instituciones, y éstas instituciones son forjadas por las ideas y acciones de la sociedad civil. En este sentido, el cambio institucional se da cuando quienes crean y promueven las ideas, quienes las discuten y opinan sobre ellas, así como quienes deciden sobre las mismas se rebelan contra el orden existente y se convierten en promotores del cambio.

Conviene detenerse en el análisis de dos fases de las acciones del grupo de OSC en el impulso de su idea de una nueva base normativa e institucional para el fomento a la labor social que realiza la sociedad civil organizada: 1) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y 2) interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo.

### **3.1.1. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto**

Sus antecedentes se remontan a 1989, en la apertura del cuarto periodo (1989-1999) sobre los “Movimientos ciudadanos e indígenas” bosquejado en el capítulo anterior, con la aprobación de una miscelánea fiscal por el Congreso de la Unión, la cual excluía a las asociaciones civiles –figura jurídica en que se agrupan la mayoría de las OSC– de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, equiparándolas así con sociedades mercantiles y sujetándolas al pago del impuesto sobre la renta. Dadas las implicaciones que esta medida fiscal tenía para su sustentabilidad financiera, este acontecimiento fue un detonador que ayudó a articular en una causa común a diversas organizaciones ciudadanas que tomaron conciencia de la necesidad de insistir en el reconocimiento jurídico de su carácter distintivo y su aporte a la sociedad mexicana.<sup>89</sup>

88 Enrique Antonio Gomáriz Moraga. “Sistema político y políticas públicas en América Latina”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 38. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junio del 2007, pp. 3 y 4. El autor identifica tres dimensiones del ejercicio de ciudadanía: la formal, la sustantiva y la activa. La primera consiste en que la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; aunque no se sabe si el ciudadano los interioriza o los ejerce, simplemente los tiene. La segunda refiere ya a las personas que se apropian en ocasiones especiales de los derechos formales para usarlos y para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas.

89 Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, Segob, 2007, pp. 7-20.

De este modo, en 1990 se comenzó a trabajar y discutir una idea de iniciativa de reforma a la miscelánea fiscal donde se precisaban los rasgos básicos que distinguen a las asociaciones civiles, la cual fue presentada más tarde ante el Congreso de la Unión.<sup>90</sup> El año siguiente, la SHCP expidió un reconocimiento al carácter “de beneficio colectivo y de interés social” de las OSC, exentándolas así del pago del impuesto sobre la renta.

A partir de la búsqueda de reconocimiento como objeto de interés público, varias organizaciones de acción colectiva comenzaron a examinar alternativas que enunciaran el carácter de su identidad y servicio a las causas sociales mediante un instrumento normativo que regulara la relación entre el gobierno y las OSC. Por este motivo, se continuó con un proceso de consulta con diversas organizaciones, expertos en la materia, servidores públicos y legisladores que dio origen a la elaboración de una propuesta de ley.

Entre 1994 y 1997, la red de organizaciones, con apoyo de académicos de la Universidad Iberoamericana, quienes contribuyeron en la concepción del proyecto de “Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”, distribuyeron y socializaron la propuesta, realizaron consultas con más de tres mil fundaciones y asociaciones, la presentaron ante gobernadores; secretarios de Estado; senadores; diputados federales; y dirigentes de los partidos Acción Nacional (PAN), del Trabajo (PT), y de la Revolución Democrática (PRD).<sup>91</sup>

En el proceso de interlocución, la red de organizaciones ciudadanas identificaron y seleccionaron la siguiente idea fuerza que les sirvió de guía en sus trabajos durante 10 años: elaborar una propuesta de iniciativa de ley que reconociera la identidad de las OSC como organizaciones de servicio al bienestar colectivo y por lo tanto de orden público e interés social, para contribuir a la profundización de la democracia.

Los principales temas de la propuesta se pueden agrupar de la siguiente manera: el reconocimiento gubernamental a las actividades de desarrollo social que venía desempeñando la sociedad civil organizada de manera autónoma y sin ánimo de lucro; el fomento a las actividades de las OSC mediante facilidades, incentivos y prerrogativas; en la relación con el gobierno el sujeto de las actividades en la propuesta de ley se diferenciaba de las organizaciones partidarias, religiosas,

90 Rafael Reygadas Robles Gil. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, p. 169.

91 *Ídem*. Por la Universidad Iberoamericana participaron Raúl González Schmal, Jesús Luis García, Emilio Margáin Barraza y Carlos Zarco Mera.

sindicales o lucrativas; abrir más espacios de corresponsabilidad entre la administración pública y la ciudadanía en el desarrollo y bienestar social, así como en la definición de lo público, y la participación de las OSC en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.<sup>92</sup>

En el esfuerzo del grupo de OSC iniciador de la LFFAROSC es posible identificar en una dimensión social específica, un proyecto democrático-participativo en etapa inicial, a que se refieren Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2010), orientado a la ampliación de la democracia a través de la promoción de la participación de la acción colectiva organizada en el espacio público para fortalecer la construcción de ciudadanía.<sup>93</sup>

La estructura original de la propuesta de iniciativa de ley contenía 17 artículos y los transitorios: carácter federal de la ley; finalidades; conceptos básicos empleados; autoridad encargada; aplicación de disposiciones federales; actividades fomentadas; prerrogativas de las organizaciones; registro; obligaciones de las organizaciones; facultades y obligaciones de las autoridades; medios de defensa de las organizaciones; sanciones; disolución, y transitorios.<sup>94</sup>

El grupo promotor de OSC consiguió posicionar en la agenda pública el tema del andamiaje legal e institucional para el fomento a las actividades de la ciudadanía organizada, y desplegó una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes de la Unión. Hasta tal punto de persuadir a la oposición al PAN representada en la Cámara de Diputados para apoyar la propuesta de iniciativa de ley, formulada por el propio grupo. Esta gestión desde la acción colectiva organizada, constituye un hecho sin precedentes en la historia del régimen político mexicano.

### ***3.1.2. Interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo***

En el umbral de una nueva era de las relaciones políticas por la irrupción de la participación social, y después de la jornada electoral del 21 de agosto de

92 Rafael Reygadas Robles Gil. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. *Op. cit.*, pp. 202-207.

93 Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *Op. cit.*, pp. 9 y 16. Estos autores analizan la disputa por la construcción democrática en América Latina, que entienden como una lucha por la hegemonía que libran actores sociales y políticos, articulados de maneras específicas, que defienden proyectos políticos, esto es, combinación de intereses, ideas, valores, principios y programas de acción. En este marco, existen dos proyectos políticos confrontados: el neoliberal y el democrático-participativo. El primero se caracteriza por la privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica del tercer sector.

94 Rafael Reygadas Robles Gil. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. *Op. cit.*, pp. 207-208.

1994, la Segob, como la dependencia encargada de la vida política interna, los actores, los cauces y las formas de alcanzar acuerdos, en octubre del mismo año convocó al coloquio “El papel de la sociedad civil en la conformación de la cultura política”, con el fin de reflexionar en forma colectiva sobre la naturaleza de la sociedad civil y su relación con la sociedad política, y por esta vía abordar los rasgos que conforman la cultura política del país.

En la inauguración del coloquio, Beatriz Paredes Rangel, Subsecretaria de Desarrollo Político de la Segob, planteó que todos los actores del escenario social tienen diversos retos, incluyendo a la administración pública:

“A las instituciones, la aptitud del ejercicio tolerante y sereno de la función pública; la capacidad de adaptación y transformación que les haga posible interactuar con esta presencia ciudadana cada vez más alentadora; la aptitud de abrir espacios para la participación, para el diálogo y de impulsar, pero sobre todo de respetar y reconocer las expresiones del rostro claro y nítido de la vanguardia de la sociedad mexicana”.<sup>95</sup>

El presidente Ernesto Zedillo en su mensaje de inauguración de los trabajos de la Primera Asamblea Mundial de Cívicos, que se llevó a cabo el 11 de enero de 1995, se refirió a la necesidad de contar con una norma jurídica para las OSC en los siguientes términos:

“[...] He tenido oportunidad de dialogar con muchos representantes y miembros de estas organizaciones en México. Coincidió con ellos en que debemos promover un marco legal más idóneo para su operación autónoma, su fomento y su apoyo, y ese es mi compromiso.

“Por eso, hoy expreso mi voluntad de trabajar en colaboración con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren ese marco legal más propicio”.<sup>96</sup>

95 Beatriz Paredes Rangel. Inauguración del coloquio “El papel de la sociedad civil en la conformación de la cultura política”, en *Política. Semanario Político de El Nacional*, 24 de octubre de 1994, nueva época, núm. 3, p. II. En el coloquio participaron, entre otros, José Woldenberg, Sergio Aguayo, Ikram Antaki, Luis Salazar y Raúl Trejo Delarbre.

96 Presidencia de la República. “Inauguración de la Primera Asamblea Mundial de Cívicos”. (Documento consultado el 14 de enero del 2014 en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene95/11ene95-1.html>)

En el Foro Regional de Consulta Popular “Nueva relación del gobierno con las organizaciones civiles”, convocado por la Segob el 27 de abril de 1995, para la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, diversas organizaciones ciudadanas, así como las propias promotoras de la Ley presentaron ponencias donde plantearon legislar en materia de OSC. Fernando Castro y Castro manifestó que:

“Si queremos contar con la contribución voluntaria de personas que aceptan una responsabilidad social; si el Estado desea estimular el concurso democrático a favor de una sociedad más justa y equitativa; si queremos incrementar y reconocer la participación ciudadana de manera eficiente, productiva y ética tiene el Gobierno que perfeccionar el orden jurídico e incorporar las contribuciones ciudadanas estimulándolas y promoviéndolas”.<sup>97</sup>

En su intervención Jorge Villalobos Grzybowicz del Centro Mexicano para la Filantropía se preguntó qué hacer para facilitar la participación y colaboración de las OSC en la gestión pública y propuso varias respuestas, entre ellas las siguientes:

“Es necesario promover la valoración de la importancia del tercer sector para el desarrollo y equilibrio social. [...]”

“Promoción de un marco legal que reflejando esta nueva valoración, facilite y estimule la acción de los ciudadanos organizados y les ofrezca los apoyos legales y fiscales necesarios para su desarrollo”.<sup>98</sup>

Por su parte, Alfonso Poiré Castañeda del Foro de Apoyo Mutuo informó que se había conformado un grupo de trabajo de organizaciones de acción colectiva auspiciado por la Universidad Iberoamericana interesado en establecer un marco jurídico que facilite las actividades de las OSC, en virtud de que:

“En México, no existe un cuerpo legal que contenga un mandato claro para que la autoridad reconozca y estimule las actividades

97 Fernando Castro y Castro. “Nueva relación del gobierno con las organizaciones civiles”. *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Gobernación, 27 de abril de 1995, p. 7.

98 Jorge Villalobos Grzybowicz. “La participación de las asociaciones filantrópicas en la promoción de políticas públicas”. *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Gobernación, 17 de abril de 1995, p. 5.

que la propia ciudadanía lleva a cabo para propiciar el bienestar y el desarrollo social”.<sup>99</sup>

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se estableció que el marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. Por otra parte, se asentó que no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las OSC. Por ello, se planteó el siguiente compromiso:

“Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización”.<sup>100</sup>

Ante la Comisión Especial de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, el 19 de octubre de 1995 se presentó, por parte del grupo promotor y diversas OSC, un anteproyecto de “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”. Dicha Comisión instaló un Consejo Consultivo con representantes de OSC, y de dependencias y entidades del sector público federal con mayor vinculación con la sociedad civil, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Sedesol, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), la SHCP, la Segob y la SRE.<sup>101</sup>

De este Consejo Consultivo surgió la iniciativa denominada “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”, la cual se presentó al pleno de la cámara baja el 28 de abril de 1997 por parte de los diputados Isidro Aguilera Ortiz (PRD), Eduardo Guzmán Ortiz

99 Alfonso Poiré Castañeda. “Marco legal de fomento a las organizaciones civiles”. Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Secretaría de Gobernación, 25 de abril de 1995, p. 1.

100 Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Presidencia de la República, 1995, p. 62.

101 Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar. *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C., 2006, p. 26. El 30 de noviembre del 2000, la Semarnap se transformó en Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

(PT) y María Guadalupe Cecilia Romero Castillo (PAN).<sup>102</sup> Dicha iniciativa fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales –con opinión de la Comisión Especial de Participación Ciudadana–, la cual no fue dictaminada.

El 26 y 27 de julio de 1996 se celebró en Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el “Foro nacional de organismos civiles en el desarrollo social. Retos y perspectivas”, con el propósito de analizar y discutir el marco jurídico que norma las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Asistieron representantes de 723 OSC de 14 entidades federativas, así como ocho redes nacionales y estatales que en su conjunto agrupaban a 1,354 OSC en México, quienes elaboraron el documento titulado *Declaración Oaxaca* donde se propuso al Legislativo federal lo siguiente:

- “3. Convocar, en coordinación con los organismos civiles, a un debate nacional en torno al nuevo marco jurídico para las actividades de bienestar y desarrollo social.
- “4. Incluir, en el corto plazo, este debate en la agenda legislativa, para su definición e integrar una comisión de las organizaciones civiles representativas en el proceso de diseño y elaboración técnica del nuevo marco jurídico”.<sup>103</sup>

El 24 de noviembre de 1998 la red de organizaciones de acción colectiva nuevamente presentó una propuesta a las comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Social de la LVII Legislatura, la cual se denominó proyecto de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”. Este proyecto fue resultado de una mesa de trabajo del área de asuntos jurídicos de la Sedesol con el grupo de OSC.<sup>104</sup>

El 15 y 16 de enero de 1999, se efectuó la “Reunión de Trabajo de Consejos Estatales de ONG’s”, en el cual participaron 22 representantes de OSC de 16 entidades federativas, donde Esteban Moctezuma Barragán, Secretario de

102 Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. México, H. Congreso de la Unión, Legislatura LVI, año III, núm. 15, 28 de abril de 1997.

103 “Foro nacional de organismos civiles en el desarrollo social. Retos y perspectivas”. Sociedad Civil. Análisis y Debates, núm. 1, vol. I, México, DEMOS. Iniciativa Social para el Desarrollo / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP / Foro de Apoyo Mutuo, otoño de 1996, p. 155. El foro fue convocado por 34 organizaciones, redes y foros nacionales y estatales entre otros: Alianza Cívica, Coalición Hábitat México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Foro de Organismos Civiles de Jalisco, Foro de Organismos Civiles de Oaxaca y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

104 Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar. *Op. cit.*, pp. 27 y 28.



Desarrollo Social, apuntó que con la aprobación del proyecto de ley se fortalecen las capacidades de las dependencias gubernamentales para apoyar la tarea de las asociaciones ciudadanas.<sup>105</sup> Asimismo, propuso a los participantes conformar una mesa de trabajo en donde se reflexionen y analicen los elementos que deban integrarse al referido proyecto.

Durante esa Legislatura, el 27 de abril del 2000 se retomó la propuesta anterior y fue presentada al pleno de la Cámara por el diputado del PAN Julio Faesler Carlisle como la iniciativa de “Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”, siendo turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual el 8 de febrero del 2001 y transformada en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública dictaminó en contra.<sup>106</sup> Esta iniciativa planteaba regular a las OSC en lugar de fomentar sus actividades.

Los integrantes de esta comisión legislativa concluyeron que no era necesario expedir una ley para regular la participación de las OSC en la vida comunitaria, debido a que éstas son asociaciones de diferente finalidad y no existe fundamento para regularlas de la misma forma. Precisamente por esto, existen leyes para cada uno de los diferentes tipos de organizaciones: Instituciones de Asistencia Privada, mercantiles, religiosas, políticas. El pretender regular en lo general a entidades heterogéneas con características y problemáticas diferentes puede acarrear como resultado un marco de dudosa constitucionalidad o bien una ley poco concreta.<sup>107</sup>

La iniciativa presentada no prosperó, pero la alternancia en el Ejecutivo Federal permitió que el entonces presidente de la República, Vicente Fox, se comprometiera a apoyarla. El *PND 2001-2006* estableció como línea de acción impulsar una normatividad de fomento a las actividades sociales de las organizaciones de acción colectiva:

“Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización”.<sup>108</sup>

105 Instituto Nacional de Solidaridad. “Reunión de dirigentes estatales de ONG”. *Entre Todos, Gaceta del Instituto Nacional de Solidaridad*. México, Insol, año 1, núm. 2, enero de 1999, p. 7.

106 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, año III, núm. 501, 27 de abril del 2000.

107 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año IV, núm. 700, 5 de marzo del 2001.

108 Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Op. cit.*, p. 138.

Para dar cumplimiento a esta línea de acción, el 13 de diciembre del 2000 se constituyó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, que dirigió Rodolfo Elizondo Torres.<sup>109</sup> A principios del 2002 esta Coordinación desapareció y sus funciones fueron asumidas, en el marco de sus propias atribuciones, por la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Segob, a cargo de Francisco José Paoli Bolio.<sup>110</sup> Dicha Coordinación se fundó como una estructura administrativa con una representación personal del presidente de la República ante las OSC, sin embargo se duplicaron sus responsabilidades con la Segob, lo que rebasa el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 28 de febrero del 2001 el presidente Fox asumió los siguientes seis compromisos: a) coadyuvar al establecimiento de un nuevo marco jurídico para el fomento a las actividades de las OSC; b) desarrollar estructuras y modalidades de participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; c) apoyar a las OSC en su fortalecimiento institucional y profesionalización; d) colaborar en la conformación de un registro de las OSC; e) crear procedimientos para proporcionar información pública a la ciudadanía y sus organizaciones, y f) proveer recursos públicos a las OSC.<sup>111</sup>

Estos compromisos se derivaron de la agenda de 400 OSC que, durante el periodo de transición entre la elección y la toma de posesión, organizaron 20 mesas de trabajo, en el contexto de la “Mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada”, relacionadas con el fortalecimiento institucional de las OSC, participación en políticas públicas y economía social. Las mesas temáticas sobre el fortalecimiento de las OSC fueron: hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; movilización de recursos y fundaciones comunitarias; oficina presidencial de enlace con la sociedad civil; capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; comunicación social, democracia y sociedad civil, y educación cívica y

109 En esta Coordinación colaboraron otros servidores públicos, quienes generaron sinergias al interior de la APF, en la Cámara de Diputados y con las OSC en torno a la referida iniciativa, como Bernardo Ávalos Casillas, Roberto Karam Ahuad, Fernando Castañón Zuno y Hugo Almada Mireles.

110 La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 30 de noviembre del 2000 contempló las siguientes atribuciones a la Secretaría de Gobernación en materia de OSC y participación ciudadana: conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con las organizaciones sociales (fracción XVI) y promover la activa participación ciudadana (fracción XVII) (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre del 2000).

111 Presidencia de la República. “Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada con motivo de los resultados de la Mesa de Trabajo ONG'S durante el periodo de transición, que se llevó a cabo el 28 de febrero del 2001”. (Documento consultado el 3 de septiembre del 2013 en <http://fox.presidencia.gob.mx>).

participación social. En los tres meses de trabajo de las 20 mesas, se estableció una Secretaría Técnica a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., con el apoyo de la Fundación Ford.<sup>112</sup>

Una de las acciones estratégicas de esta mesa de diálogo fue promover un nuevo marco legal de las OSC para su reconocimiento y regulación, que incluya como capítulos principales los siguientes: el reconocimiento como entidades de interés público a las asociaciones de ciudadanos que trabajan en beneficio de terceros en cualquier objeto social a favor del bien común; el establecimiento de sus derechos y obligaciones; procedimientos simplificados y transparentes para acceder al reconocimiento, y sanciones al incumplimiento de sus obligaciones; un Registro Nacional que permita su identificación en un órgano autónomo, y una autoridad responsable de su ejecución.

En abril del 2001, en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Participación Ciudadana, ya con carácter de ordinaria, recibió formalmente la propuesta de “Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles” por parte de representantes de las OSC. Sin embargo, esta propuesta todavía fue modificada mediante los consensos que lograron las OSC y representantes de dependencias de la APF, y el 10 de abril del 2002 se presentó en una reunión plenaria de la referida Comisión el proyecto definitivo.<sup>113</sup>

El 23 de abril del 2002, a nombre de 15 de 30 integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana, así como de diversas OSC, el diputado del PAN Miguel Gutiérrez Hernández, quien desempeñó un papel relevante en su impulso, presentó la “Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles”.<sup>114</sup> Esta iniciativa,

112 Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. et al. *Reporte final. Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*. México, Cemeñ, 2000, 278 pp.

113 En las reuniones para el análisis y negociación de la propuesta de "Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles" participaron las siguientes dependencias federales: Coordinación Presidencial para Alianza Ciudadana (Bernardo AVALOS Casillas y Roberto Karam Ahuad); Segob (José Luis Díaz Moll y Eric Suzán Reed); SHCP (Rafael Sandoval Giles y José Luis Trejo Porras), y Sedesol (Cecilia Loría Saviñón, Carlos de Buen Unna y Filiberto Ibáñez Juárez).

114 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año V, núm. 985, 23 de abril del 2002. Dicha iniciativa fue turnada a las comisiones de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social, sin embargo el 26 de noviembre del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados procedió a cambiar el turno exclusivamente a la primera Comisión. Por otra parte, los demás diputados de diferentes orígenes partidistas que la suscribieron son José Francisco Yunes Zorrilla y Maricruz Montelongo Gordillo del PRI; María Guadalupe López Mares, María Cruz Martínez Colín, Ma. Teresa Tapia Bahena, Juan Carlos Palares Bueno, Fernando Josaphat Martínez Cué, Enrique Adolfo Villa Preciado, Jaime Tomás Ríos Bernal, José Benjamín Muciño Pérez y Rafael Ramírez Agama del PAN; Luis Herrera Jiménez del PRD; Esveida Bravo Martínez del PVEM, y Juan Carlos Regis Adame del PT.

producto de la interacción de voluntades y consensos entre las organizaciones de acción colectiva, representantes del sector público y el Poder Legislativo Federal, consta de cinco capítulos:

- El primero, que se refiere a las disposiciones generales, trata del objeto de la Ley, establece las definiciones que la misma utiliza para su debida interpretación, detalla el catálogo de 22 actividades de desarrollo social y remite al reglamento los criterios interpretativos de la misma;
- El capítulo segundo describe lo concerniente al Registro de las Organizaciones, los requisitos de inscripción y la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de dirigirlo y administrarlo, donde se propone que sea la Sedesol a través del Indesol.<sup>115</sup> Dicho Registro cuenta con la asesoría de un Consejo Consultivo;
- El capítulo tercero establece los derechos y obligaciones de las organizaciones con registro vigente. Se propone un catálogo completo de prerrogativas a favor de las mismas y de obligaciones como el de abstenerse de realizar proselitismo político, a favor o en contra de algún partido político o candidato a cargo de elección popular, proselitismo o propaganda religiosa, entre otras;
- El capítulo cuarto detalla las infracciones y las sanciones a las que puede hacerse acreedora una organización, y
- El capítulo quinto se refiere al recurso administrativo en contra de resoluciones que se dicten conforme a esta Ley.

Cabe resaltar que es la primera vez que en el proceso histórico de construcción de la LFFAROSC se plantea la propuesta de crear el Consejo Consultivo, sin embargo tenía un perfil y una composición más gubernamental que ciudadano, con la función de brindar asesoría vinculada a la administración y operación del Registro, así como coadyuvar a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley y al conocimiento y determinación de las infracciones y a la imposición de sanciones, para lo cual emite recomendaciones al Registro, que tienen, en todos los casos, carácter no obligatorio. Dicho Consejo es encabezado y presidido por el servidor público que designe el titular de la Sedesol y cuenta con un secretario técnico designado por su presidente.

115 En el proceso de revisión de la iniciativa al interior de la APF hubo diferencias entre la Segob y la Sedesol sobre la dependencia encargada de la aplicación de la Ley, así como de la operación del Registro. Sobre esto último, en las metas presupuestarias se contempló que la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Segob sería responsable de “Desarrollar el registro de OSCs e impulsar los mecanismos de participación ciudadana” con un monto de \$58,390,330. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004*. México, SHCP, 2004. Documento consultado el 10 de diciembre del 2013 en [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2004/por\\_ramos/temas/tomos/04/r04\\_mp.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2004/por_ramos/temas/tomos/04/r04_mp.pdf)).

Asimismo, el Consejo se integra por un representante, designado por el titular correspondiente, de cada una de las siguientes 10 secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública y de Salud. Son parte del Consejo, con voz y voto, nueve representantes de organizaciones con registro vigente seleccionados por mayoría de votos de los representantes de las dependencias, a partir de las propuestas que le presente el presidente del mismo.

Del 19 al 21 de junio del 2002 se celebró el Foro “El Senado de la República y la sociedad civil. Hacia una nueva relación”, el cual fue convocado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 18 OSC (entre ellas el Centro Mexicano para la Filantropía y la Fundación Miguel Alemán), así como la UAM-Xochimilco. Integrantes de esta comisión legislativa y las OSC convocantes del referido foro suscribieron el documento titulado “Consenso de Xicoténcatl”, donde se plantea lo siguiente:

- “5. Nos comprometemos a desarrollar nuestros mejores esfuerzos para construir los consensos necesarios que hagan posible una ágil evaluación de la iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles, considerando el sistema de conferencia con la Cámara de Diputados como el más adecuado para tal fin”.<sup>116</sup>

La iniciativa también fue enriquecida con las ponencias presentadas en el “Foro Nacional de Participación Social” integrado por 11 foros regionales que se realizaron del 25 de mayo al 23 de noviembre del 2002, donde asistieron 2,862 personas, y el “Foro Internacional de Participación Social” que se llevó a cabo del 11 al 13 de septiembre del 2002 en Cancún, Quintana Roo, en el cual participaron 1,400 personas. Ambos eventos fueron organizados por los diputados integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de este órgano legislativo.<sup>117</sup>

116 *El Senado de la República y la sociedad civil. Hacia una nueva relación*. México, Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales / Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República / OSC / UAM-Xochimilco, 2001, p 36.

117 Memoria del Foro Nacional de Participación Social. México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura / Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 11 tomos, 2001, y *Memoria del Foro Internacional de Participación Social*. México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, 2001, 378 pp.

El proyecto de “Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” fue aprobado, en lo general, por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre del 2002 con 433 votos en pro y una abstención.<sup>118</sup>

Es importante resaltar que la iniciativa se aprobó en un contexto donde la Cámara de Diputados no contaba con mayoría absoluta y que tenía su origen en la propia sociedad, además se trataba de una ley de orden federal que establece, por primera vez en este ámbito, un marco que regula la relación entre la administración pública y la acción colectiva organizada. En este sentido, la aprobación de la LFFAROSC dependió de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

En las intervenciones de los legisladores en la discusión parlamentaria prevaleció el espíritu de la relevancia de la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil organizada en la vida pública:

El diputado del PRD Luis Herrera Jiménez apuntó que:

“Nuestra intención ha sido asumir que esta Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles sea el punto de partida de un proceso cada vez más amplio e inclusivo de participación ciudadana en el desarrollo social.”<sup>119</sup>

Mientras tanto, la diputada del PAN María Cruz Martínez Colín asentó que:

“Hoy, el gobierno y la sociedad civil se reconocen como actores corresponsables en el ámbito de lo público, por ello el patrimonialismo de la acción pública por parte del Gobierno, ha cerrado un largo ciclo para abrir paso a que la sociedad sea parte fundamental de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para alcanzar las metas del desarrollo social-integral a las que aspiramos como nación”.<sup>120</sup>

Ambas intervenciones plantean la necesidad de iniciar y avanzar en la construcción de un ordenamiento jurídico que sea promotor de la gobernanza

118 Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. México, Poder Legislativo Federal, LVIII Legislatura, año III, sesión núm. 38, 13 de diciembre del 2002. El diputado del PAN Miguel Gutiérrez Hernández expuso los fundamentos del dictamen, mientras los siguientes diputados fijaron la posición de sus grupos parlamentarios: Juan Carlos Regis Adame (PT y Convergencia por la Democracia), Esveida Bravo Martínez (PVEM), Luis Herrera Jiménez y Martí Batres Guadarrama (PRD), María Cruz Martínez Colín (PAN) y Enrique Garza Tamez (PRI).

119 *Ídem*.

120 *Ídem*

en la gestión pública, en virtud de que se enfatiza la búsqueda de nuevas formas de articulación entre el sector público y la acción colectiva organizada en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el diputado Juan Carlos Regis Adame al fijar su posicionamiento sobre el dictamen por parte del PT y Convergencia por la Democracia señaló lo siguiente:

“Se habla mucho de solidaridad y corresponsabilidad, pareciera que el Gobierno busca diluir su responsabilidad en la atención de los problemas sociales y de los grupos vulnerables, como son los ancianos, las mujeres y los niños. Nos parece que las organizaciones de la sociedad civil en todo caso, deben complementar la tarea del Gobierno en cualquiera de sus niveles”.<sup>121</sup>

Este planteamiento hace una crítica a la posición de limitar a las OSC a instrumentos para la extensión de la acción de la administración pública o como entidades que suplen a la misma. No obstante lo anterior, las OSC son asociaciones ciudadanas autónomas respecto al gobierno, con capacidad para participar en la formulación, implementación y evaluación de los programas y servicios públicos, siendo decisión de ellas el hecho de colaborar o no con él. En este sentido, las formas alternativas de participación de las OSC en las políticas y servicios no significan la eliminación o la reducción del papel del gobierno.

En los siguientes días, el 19 de diciembre del mismo año, los impulsores de la LFFAROSC emitieron un comunicado donde reconocieron la aprobación del proyecto de ley por parte de la cámara baja de la siguiente forma:

“Queremos hacer un especial reconocimiento, en esta última etapa a las instancias del gobierno federal que se comprometieron a un trabajo conjunto para consensar el contenido de la iniciativa de Ley, en particular a la Presidencia que a través de su Coordinación para la Alianza Ciudadana se mantuvo como un interlocutor sistemático; a la Secretaría de Desarrollo Social que a través del Indesol mantuvo siempre activo su interés por sacar adelante la Ley, a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Gobernación por su sensibilidad respecto a nuestras propuestas”.<sup>122</sup>

121 *Ídem*

122 “Saludamos la aprobación de la Cámara de Diputados de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles”. México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.; Foro de Apoyo Mutuo, A.C., y Fundación Miguel Alemán, A.C., 19 de diciembre del 2002, p. 2.

Las principales modificaciones que sufrió la iniciativa son las siguientes:

- A la ley se le da el carácter de federal para diferenciarla de las leyes locales existentes en la materia. El Distrito Federal (23 de mayo del 2000) y los estados de Baja California (2 de marzo del 2001) y Veracruz (11 de febrero del 2002) ya contaban con una normatividad similar. Sin duda, esta Ley permite cubrir el rezago que mantiene la federación con relación a algunas entidades federativas que ya cuentan con un marco jurídico de fomento a las actividades de las OSC desde el año 2000;
- Se eliminó de la Ley la referencia a las actividades de desarrollo social, ya que se incluyen otras actividades de las OSC no necesariamente relacionadas con este tema;
- Se constituye una comisión intersecretarial para encargarse del Registro de las OSC y del Sistema de Información, la que se compone de 11 secretarías de Estado. A esta Comisión se incorpora a un representante del Instituto Nacional de las Mujeres. La Secretaría Técnica de dicha Comisión es colegiada y recae en los representantes de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Desarrollo Social;
- Se mejora el capítulo relativo al Registro, se delimitan sus funciones, se determinan sus objetivos y se precisan las obligaciones de las OSC que pretendan registrarse, y
- Se cambió el término de organismos civiles por el de OSC, dado que es más preciso y que, además, es reconocido a nivel internacional.

Respecto al Consejo Técnico Consultivo del Registro, se plantea su naturaleza jurídica como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico que tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como la adopción de medidas para su óptimo funcionamiento. Se modifica su composición, con predominio mayoritariamente ciudadano, agregándose dos representantes del Poder Legislativo federal, uno por cada Cámara, haciendo hincapié en que éstos tengan experiencia en la materia. También se establece que será la comisión intersecretarial quien elija, por única vez, a los primeros integrantes representantes de las OSC en el Consejo del Registro. Se le asignan amplias funciones al Consejo en materia de desarrollo social, así como otras de carácter administrativo tales como:



- Analizar las políticas del Estado mexicano en materia de bienestar y desarrollo humano y formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación;
- Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano en materia de bienestar y desarrollo humano;
- Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado hacia la búsqueda de fórmulas que coadyuven a la superación de la pobreza;
- Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- Estudiar y proponer criterios de evaluación de las solicitudes que presenten las organizaciones para su inscripción en el Registro, cuando exista duda o reserva por parte de éste para su procedencia;
- Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
- Coadyuvar en la vigilancia y aplicación de la Ley;
- Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de la Ley. Las recomendaciones, en todos los casos, tendrán carácter no obligatorio, y
- Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento.<sup>123</sup>

El 18 de noviembre del 2003, con dispensa de segunda lectura, el proyecto de “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” fue puesto a discusión y aprobado por unanimidad en el Senado de la República por 99 votos.<sup>124</sup> En la discusión en lo general y lo particular de la LFFAROSC se hizo énfasis en la importancia de la colaboración del gobierno y la sociedad civil organizada tanto en la aprobación de la misma

123 Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año VI, núm. 1148-I, 10 de diciembre del 2002. El proyecto de Ley pasó al Senado de la República, como cámara revisora, para sus efectos constitucionales, donde el 14 del mismo mes y año la mesa directiva de ese órgano legislativo lo turnó para su estudio y análisis a las comisiones unidas de Gobernación; de Desarrollo Social; de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, y de Estudios Legislativos.

124 Senado de la República. Gaceta del Senado. México, Senado de la República, LIX Legislatura, núm. 23, 18 de noviembre del 2003. El proyecto de ley modificado fue devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales, siendo turnado a la Comisión de Participación Ciudadana el 25 de noviembre del mismo año. Cabe mencionar, que los senadores Carlos Rojas Gutiérrez (PRI), Susana Stephenson Pérez (PAN) y Ricardo Gerardo Higuera (PRD) tuvieron una intervención destacada en la aprobación del proyecto de ley en la Cámara de Senadores.

Ley como en los asuntos de interés colectivo.<sup>125</sup> El senador Ricardo Gerardo Higuera del PRD opinó que:

“Podemos establecer, sin lugar a dudas, que se trata de una Iniciativa de Ley que goza de una amplia legitimidad, cuenta con un amplio consenso entre las propias organizaciones civiles que han sido las directamente involucradas e interesadas en trazar este marco de fomento de sus actividades.

“Está aquí, también, el esfuerzo y el análisis de varias Secretarías, de varias dependencias del Ejecutivo. Y está el trabajo de consulta y de evaluación desarrollados por la Colegisladora y en nuestro caso por las Comisiones que presentan este Dictamen, [...]”.<sup>126</sup>

Por su parte, el senador Eduardo Ovando Martínez del PRI resaltó que:

“El dictamen que hoy se pone a consideración de esta soberanía, es el fruto del trabajo arduo que se ha venido realizando años atrás por la sociedad civil y el Poder Legislativo. Por lo cual, el esfuerzo de estos sectores quedó exitosamente plasmado en los artículos de esta ley, que espero tengan a bien aprobar”.<sup>127</sup>

Mientras, el senador Juan Manuel Oliva Ramírez del PAN abundó:

“Que es necesario reconocer el derecho a recibir financiamiento para las organizaciones civiles, pero a la vez, consolidar, promover la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad, para sumarse al desarrollo y al deber de construir bien común del Estado mexicano”.<sup>128</sup>

Las comisiones dictaminadoras del Senado de la República hicieron una serie de modificaciones y adiciones a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, que contribuyen a perfeccionar y a garantizar su consistencia jurídica, así como la funcionalidad de la misma, entre las cuales se encuentran las siguientes:

125 Senado de la República. Versión estenográfica. México, Senado de la República, LIX Legislatura, 18 de noviembre del 2003. Hicieron uso de la palabra los siguientes senadores a favor del dictamen: Ricardo Gerardo Higuera y Leticia Burgos Ochoa (PRD), Eduardo Ovando Martínez y Carlos Rojas Gutiérrez (PRI), y Juan Manuel Oliva Ramírez (PAN).

126 *Ídem*.

127 *Ídem*

128 *Ídem*

- Conforme a lo aprobado por la Cámara de Diputados, son objeto de la Ley las OSC que estén constituidas bajo cualquier forma jurídica. Sin embargo, se determinó que esta Ley se aplicará a aquellas organizaciones mexicanas que realicen las actividades consideradas objeto de fomento, y sólo cuando cumplan con los requisitos que ésta establece. Con lo anterior, se respeta el derecho de asociación plasmado en el artículo 9º constitucional y se alcanza el objetivo de fomento que se persigue;
- El fomento a las actividades de las organizaciones no necesariamente implica la entrega de recursos públicos, sino que debe ir más allá. Por esta razón se modificó el contenido de la minuta para que en todo momento se haga referencia a la entrega de apoyos y estímulos, y no sólo de recursos, ya que estos conceptos comprenden la entrega de numerario, prestaciones en especie, asesoría y capacitación, facilidad en trámites administrativos, incentivos fiscales que las leyes de la materia prevean, entre otros;
- La colegisladora aprobó la creación de una comisión intersecretarial que se encargará de dar puntual seguimiento a las políticas de fomento y evaluación de las mismas. Por lo tanto, se propone denominar a dicho órgano intersecretarial, como “Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, reduciendo su estructura a las siguientes cuatro dependencias que se verán involucradas en la materia: Sedesol, Segob, SHCP y SRE. La Secretaría Técnica estará a cargo de la dependencia que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal, entre la Sedesol y la Segob;<sup>129</sup>
- Se generaron más cambios en la APF, al establecerse que la Sedesol será la encargada de coordinar a las dependencias y entidades para la realización de las acciones de fomento a las actividades de las OSC;
- Además de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por las dependencias y entidades de la APF a favor de las OSC, se prevé que aquellas deberán presentar un informe anual, el cual será consolidado por la SHCP, y
- El fomento a las actividades de las OSC es fundamental para dar seguimiento a las acciones emprendidas por la administración pública, así como a los apoyos y estímulos recibidos por las OSC. En consecuencia, se hacen diversas modificaciones en lo relacionado con

129 La Secretaría Técnica de la comisión intersecretarial estaría a cargo de cualquiera de las dos dependencias federales que estuvieron involucradas en mayor grado en la construcción de la LFFAROSC e interesadas en su ejecución: la Sedesol que encabezó Josefina Vázquez Mota y la Segob que tenía como titular a Santiago Creel Miranda. Otros servidores públicos involucrados en el impulso de la Ley por parte de la Sedesol fueron Cecilia Loría Saviñón, Ricardo Bucio Mújica y Daniel Ponce Vázquez, mientras del lado de la Segob estuvieron Francisco José Paoli Bolio, Eric Suzán Reed y Bernardo Altamirano Rodríguez.

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

los objetivos del Registro, con lo que se delimitan sus funciones y se determinan los requisitos de tipo administrativo. Por lo tanto, para dar certeza jurídica, se elimina la posibilidad de que el Consejo pueda evaluar la procedencia o no del registro.

Por lo que se refiere al Consejo, cuya función primordial es de asesoría y consulta, se le agrega como objeto concurrir anualmente con la comisión intersecretarial para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento. Asimismo, se modifica su estructura para que sea más representativa y se alcancen los objetivos del mismo al sumarse a cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural. Debido a que la planeación del desarrollo es una facultad del gobierno en consulta con la sociedad, se acotan sus funciones al seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano en materia de fomento a las actividades de las OSC en lugar de las relacionadas con el bienestar y desarrollo humano. Se prevé que por primera y única ocasión, para la instalación e integración del Consejo, los consejeros representantes de las OSC serán invitados mediante un procedimiento de insaculación.

En la fase final del proceso legislativo, y en el último día del primer periodo ordinario de la LIX Legislatura, el 15 de diciembre del 2003 la Cámara de Diputados, como cámara de origen, aprobó con 443 votos y 7 abstenciones la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.<sup>130</sup>

El 30 de enero del siguiente año, durante la firma del decreto de la Ley, el presidente Vicente Fox se refirió a uno de los seis compromisos que estableció con las OSC en febrero del 2001 en los siguientes términos:

“Me comprometí también a impulsar el marco jurídico por el que ustedes venían luchando al remover obstáculos y a crear las condiciones propicias para su aprobación.

130 Cámara de Diputados. *Versión estenográfica*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 15 de diciembre del 2003. En esta sesión hizo uso de la palabra el diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla para fundamentar el dictamen. También se concedió el uso de la palabra a los siguientes diputados de los diferentes grupos parlamentarios a favor del dictamen: Luis Maldonado Venegas (Partido Convergencia), Francisco Amadeo Espinosa Ramos (PT), Jorge Legorreta Ordorica (PVEM), Omar Ortega Álvarez (PRD), María Angélica Ramírez Luna (PAN) y María del Carmen Izaguirre Francos (PRI).

“Hoy puedo decir con satisfacción que en el equipo de gobierno y sociedad civil hemos avanzado en la creación de mayores espacios para la participación democrática”.<sup>131</sup>

Posteriormente la Ley se publicó en el *DOF* el 9 de febrero.<sup>132</sup> Sin duda se puede decir que el origen de la LFFAROSC es un ejemplo de cómo se gana acceso a la agenda gubernamental y se consigue la aprobación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluso puesta a consideración por las organizaciones de acción colectiva como propuesta en dos gobiernos de diferente signo partidista y de cuatro legislaturas federales. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda pública y gubernamental son a veces fugaces y pasajeras, por lo que tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su “solución” y las personas indicadas –las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de cierta cuestión–, para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo.

A la Ley le espera un largo trayecto, que debe ser recorrido para valorar y legitimar las acciones de los actores civiles. Además de esto, en los procesos de innovación, la eficacia de la norma depende de su aceptación e interiorización por parte del gobierno y de la sociedad.

### **3.2. El marco legal de las OSC y nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva**

Las leyes generan un punto de partida común que permite la discusión entre los actores públicos, privados y civiles. En el caso de la relación entre el gobierno y las OSC, la LFFAROSC proporciona una serie de herramientas que los diferentes actores pueden utilizar cuando interactúan entre sí. La Ley puede ser vista como un conjunto básico de derechos, dentro del cual cada actor puede redefinir una circunstancia o relación social (considerar una acción gubernamental como de fomento a las actividades de las OSC o no), pero también discutir la necesidad de una mayor transversalidad en las políticas y acciones de fomento por parte de las dependencias gubernamentales.

131 Presidencia de la República. “Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada durante la ceremonia de Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, 30 de enero del 2004. (Documento consultado el 3 de septiembre del 2013 en <http://fox.presidencia.gob.mx>).

132 Poder Ejecutivo Federal. “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero del 2004, pp. 4-12.

Para la red de OSC promotoras de la Ley, una de las funciones sociales importantes que cumple la misma es que contribuye a la construcción social del fomento a las actividades de las OSC mediante su reconocimiento e institucionalización. Esto es así porque las definiciones legales proporcionan realidad a la existencia de un tema, aunque también le proporcionan categorías y definiciones. Con ello se delimitan las relaciones sociales entre los distintos actores involucrados y se establece un conjunto de rutinas de comportamiento en la estructura legal.

La LFFAROSC se integra por seis capítulos, 32 artículos y seis artículos transitorios. Los capítulos son: 1) de disposiciones generales; 2) de las OSC; 3) de las autoridades y las acciones de fomento; 4) del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información; 5) del Consejo Técnico Consultivo, y 6) de las infracciones, sanciones y medios de impugnación. Los contenidos principales de éstos son los siguientes:

El capítulo primero establece que esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto fomentar las actividades que realizan las OSC, determinar sus derechos y obligaciones; establecer las facultades de las autoridades que aplicaran el ordenamiento y favorecer la coordinación entre el sector público y el social. Además, presenta las definiciones necesarias para entender el cuerpo de la propia legislación.

En este apartado se identifican los problemas que deben atacarse y se estipulan los objetivos a lograr con la implementación de la LFFAROSC, ambos vinculados con la capacidad de las instituciones de gobierno. Es decir, se contempla la “tratabilidad” de los problemas a los que se dirige la Ley.<sup>133</sup> Sin embargo, está ausente una definición sustantiva y operativa del “fomento a las actividades de las OSC”, por lo que a las dependencias gubernamentales encargadas del proceso de implementación de la Ley, las organizaciones de acción colectiva a impactar, así como a los diversos actores de la sociedad en general, se les puede dificultar comprender específicamente sus alcances.

Una noción de fomento puede considerar los siguientes elementos: 1) generar las condiciones legales e institucionales para la formación y fortalecimiento de las OSC; 2) reconocer que labor de las OSC representa un bien público y

133 Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, cuarta antología, 2003, pp. 331-335.

que aporta valor y contribuye a la realización de los objetivos que la sociedad se ha propuesto; 3) impulsar la interacción y el diálogo entre la administración pública y las OSC, y 4) proporcionar capacitación y asesoría para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC, y no sólo otorgar recursos económicos.

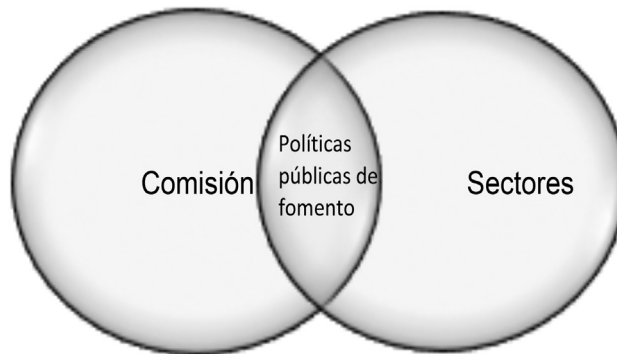
En el capítulo segundo se define la diversidad de actividades de las organizaciones susceptibles de fomento, las cuales tienen que ver con la atención de las causas ciudadanas y ofrecen una apertura a la innovación, tales como asistencia social, alimentación popular, cívicas, asistencia jurídica, indígenas, género, capacidades diferentes, desarrollo comunitario, derechos humanos, deporte, salud, medio ambiente, educación y cultura, economía popular, protección civil, creación y fortalecimiento de OSC. También se determinan los derechos con que cuentan y las obligaciones en que deben operar las OSC, y se establece que recibirán estímulos y apoyos públicos cuando se sujeten a las disposiciones jurídicas y administrativas.

En el capítulo tercero se indica que el Ejecutivo Federal constituirá la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento a las actividades de las OSC, misma que se conforma, por lo menos, con un representante de las secretarías de Desarrollo Social, de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores, con rango de subsecretario u homólogo. Originalmente se plantea que la Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo de la dependencia que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal, entre la Sedesol y la Segob.

Las atribuciones de esta instancia son las de definir las políticas públicas en la materia; realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC; promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las referidas políticas; conocer de las infracciones e imponer sanciones a las OSC, y expedir su Reglamento Interno.

La atribución de la comisión intersecretarial de promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones abre un espacio de interacción entre los actores interesados, como lo muestra la figura 3.

**Figura 3.**  
**INTERACCIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS SECTORES**



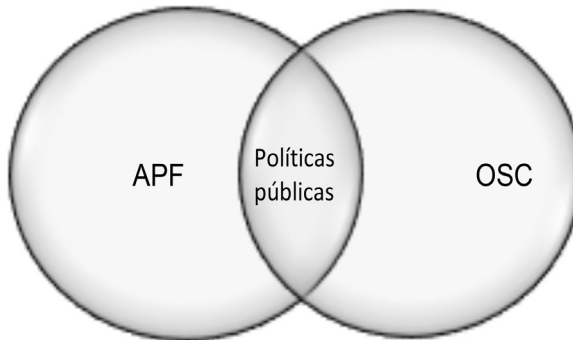
**Fuente:** Elaboración propia.

Paralelamente, se establece que la Sedesol será la encargada de coordinar a las dependencias y entidades gubernamentales para el fomento a las actividades de las OSC, asimismo se señalan las diversas acciones que aquellas podrán realizar para el cumplimiento de esta Ley, y que consisten en otorgamiento de apoyos y estímulos; promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta de las políticas públicas; concertación y coordinación con organizaciones; instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las OSC accedan al ejercicio de sus derechos y cumplan sus obligaciones; realización de estudios e investigaciones, celebración de convenios entre ámbitos de gobierno, y otorgamiento de incentivos fiscales.

La regulación jurídica en lo relativo a la participación de las OSC en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta para la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, representa un movimiento orientado al incremento de la participación de la acción colectiva organizada en el proceso político de las políticas, por lo tanto de construcción de espacios de gobernanza para la cooperación y colaboración. La figura 4 muestra un cauce institucional de proceso cooperativo y de trabajo coordinado entre la APF y las OSC.



**Figura 4.**  
**INTERACCIÓN ENTRE LA APF Y LAS OSC**  
**EN EL MARCO DE LA LFFAROSC**



**Fuente:** Elaboración propia.

La incorporación de la participación de las organizaciones de acción colectiva en los asuntos públicos es un aspecto en el que existe un mayor consenso. Sin embargo, la dificultad está en cómo lograrlo, por lo que la promoción del diálogo de la Comisión con los sectores público, social y privado para mejorar las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, así como la participación de ellas en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta de las dependencias gubernamentales debe detallarse su regulación en el Reglamento de la LFFAROSC y en lineamientos específicos, para evitar que el esquema de gobernanza como proceso de interacción de la administración pública y las OSC sea un conjunto de buenas intenciones y de modelos ideales.

La Ley plantea una forma de “estructurar” el proceso de su implementación a través de la selección de las instituciones responsables. No obstante, se pueden observar una duplicidad y una laguna, que crean obstáculos para alcanzar los objetivos normativos. Sin duda, un diseño institucional adecuado, construido como reglas del juego de manera coherente y suficiente, permite alinear las acciones con los objetivos de manera racional.

La duplicidad se puede generar entre la Comisión y la coordinación de dependencias y entidades a cargo de la Sedesol respecto a la instancia responsable del fomento a las actividades de las OSC. En este sentido, la Ley no integra jerárquicamente a las instancias encargadas de su implementación, por lo que el sistema de fomento es ambiguo, lo cual puede generar variaciones en el grado de obediencia y aceptación entre los servidores públicos.

Para superar la mencionada duplicidad, la siguiente reforma de la LFFAROSC debe precisar en su artículo 12 que la comisión intersecretarial en lugar de la Sedesol es la encargada de coordinar a las dependencias y entidades gubernamentales para el fomento a las actividades de las OSC. Sin embargo, se debe conservar la estructura de la coordinación de dependencias y entidades, cuyos esfuerzos deben de transitar de la integración del informe anual al diseño y formulación de políticas y acciones de fomento.

Por otra parte, la Ley no obliga a la instancia facultada, ya sea la Comisión o la coordinación de dependencias y entidades, para elaborar un programa que se derive de la Ley de Planeación y del Plan Nacional de Desarrollo que establezca los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración para su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, las directrices precisas de fomento, así como la previsión presupuestal necesaria para su implementación. En este sentido, Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky (1998) plantean que la implementación de políticas debe de responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que van a implementarse, en qué orden, con qué proporción de los recursos disponibles?<sup>134</sup>

Para llenar este vacío legal y hacer que la Ley desarrolle su potencial, es necesario establecer en el artículo 11 de la Ley que la Comisión integrará un programa federal de fomento a las actividades de las OSC que se enmarque en la planeación nacional, el cual permita poner atención al establecimiento de objetivos, prioridades y medios para obtenerlos, a los mecanismos y tiempo para su ejecución, así como a la estimación de recursos presupuestales.

En el capítulo cuarto se determina la creación del Registro que está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, y se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo. El Registro tiene las funciones siguientes: inscribir a las OSC que soliciten el registro; otorgar a las OSC inscritas la constancia de registro; establecer un sistema de información; ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general elementos de información; mantener actualizada la información relativa a las OSC; conservar constancias del proceso de registro en caso de rechazo, suspensión o cancelación; permitir el acceso a la información; vigilar el cumplimiento de las disposiciones que le correspondan; hacer del conocimiento de la autoridad competente la existencia de actos

134 Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky, "La implementación como evolución", en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C. / Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 272.

o hechos que puedan ser constitutivos de delito; llevar el registro de las sanciones que imponga la Comisión a las OSC.

El Registro y su Sistema de Información contribuyen a fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la administración pública, así como de las propias OSC, en virtud de que se incluye información de las acciones de fomento que las dependencias y entidades federales emprendan en relación a las organizaciones registradas. Con ello se pueden tomar mejores decisiones, reducir las posibilidades de corrupción, así como incrementar la confianza en una sociedad plural.

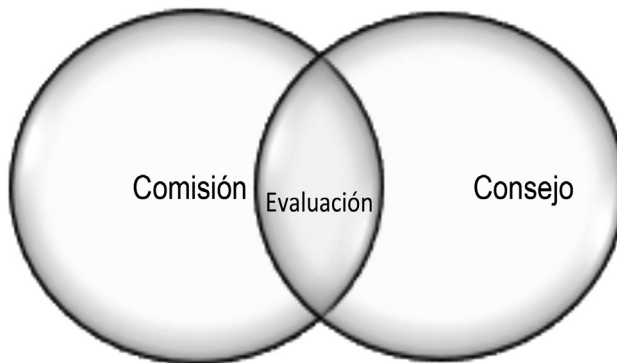
En el capítulo quinto se indica la conformación del Consejo de la siguiente forma: a) un servidor público que designe la Comisión, quien lo preside; b) nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo es por tres años, renovándose por tercios cada año. La Comisión emite la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro, en la cual se señalan los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones; c) cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; la Comisión emite las bases para la selección de estos representantes; d) dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara, cuyo desempeño legislativo sea afín a la materia que regula esta Ley, y e) un secretario ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta del presidente del mismo.

La integración del Consejo por parte de actores públicos, privados y civiles permite vislumbrar una estructura de gobernanza para la cooperación y colaboración entre ellos. La LFFAROSC ejerce influencia sobre la participación de tres grupos de actores externos a la administración pública en el Consejo: 1) las OSC, cuyas actividades son el objetivo de la Ley; 2) los sectores académico, profesional, científico y cultural, quienes al interactuar con la ciudadanía organizada generan un enorme potencial democrático, y 3) las autoridades legislativas vinculadas con el tema. Cabe mencionar que la creación de un mecanismo de participación ciudadana de la APF, con la presencia de legisladores, resulta innovadora.

Asimismo, se establece que el Consejo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una

evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.<sup>135</sup> El segundo componente del objeto del Consejo que se refiere a la concurrencia anual con la comisión intersecretarial para efectuar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo de gobernanza más específico como se observa en la figura 5, al coordinarse las cuatro organizaciones gubernamentales con los actores privados, civiles y legislativos para llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas propio de las sociedades democráticas.

**Figura 5.**  
**INTERACCIÓN DE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO PARA LA EVALUACIÓN CONJUNTA**



**Fuente:** Elaboración propia.

Para el cumplimiento de los dos elementos de su objeto, el Consejo tiene las funciones siguientes: analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación; impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas anteriormente; integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones; coadyuvar en la aplicación de la presente Ley; emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente

135 Con la reforma al artículo 26 de la LFFAROSC del 5 de agosto del 2011, se fortaleció la primera parte del objeto del Consejo al proponer, opinar y emitir recomendaciones sobre la aplicación de la propia Ley.

sanción, en los términos de esta Ley. Las recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, y expedir el Manual de Operación conforme al cual regula su organización y funcionamiento.

Con la relación de funciones del Consejo se avanza en la ampliación de la esfera pública, entendida ésta como:

“[...] el conjunto de actividades (formal o informalmente institucionalizado) en que los ciudadanos y los poderes públicos mantienen un diálogo (polémico o no, productivo o no) sobre los problemas públicos, su orden de prioridades, las políticas públicas para abordarlos y sobre el desempeño del gobierno en el tema”.<sup>136</sup>

El órgano colegiado se constituye como un foro para el examen de los temas relacionados con las OSC. Con ello se da un paso en la edificación de una institución para el diálogo entre la administración pública y la acción colectiva organizada.

El Consejo como mecanismo de participación ciudadana tiene las siguientes características: 1) es una forma de cooperación estructurada con una composición estable y reuniones periódicas; 2) integrado por actores mixtos con preeminencia de la sociedad civil organizada sin rasgos del corporativismo, 3) su función es esencialmente consultiva enfocada al análisis y formulación de opiniones y propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, y 4) es una modalidad focalizada en la actividad del Poder Ejecutivo, donde participan legisladores, para incidir en la acción administrativa.

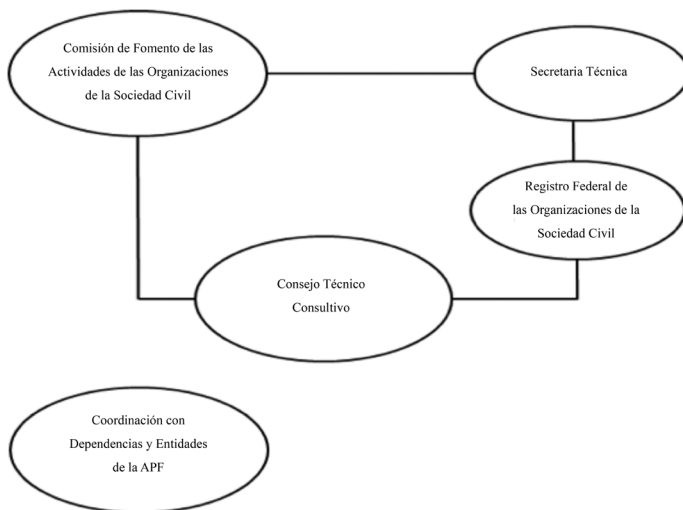
El Consejo en cuanto experimento de participación ciudadana y esquema de gobernanza se muestra menos gubernamental y más asociado a la sociedad civil organizada, pero la administración pública mantiene su rango de componente fundamental del gobernar, en tanto que el mismo es un órgano asesor y consultor de la Comisión y es presidido por un servidor público. En este sentido, el actor público (llámese secretaria técnica de la Comisión o presidente del Consejo) debe de incentivar la coordinación, cooperación y colaboración de los actores civiles, académicos y legislativos para que con sus diversas capacidades y condiciones aporten algo al fomento a las actividades de las organizaciones de acción colectiva.

136 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. Op. cit., p. 46.

En suma, la secretaria técnica de la Comisión y el presidente del Consejo se pueden convertir en los líderes institucionales que detonen el referido proceso de gobernanza. Su liderazgo tendría que residir en que el conjunto de integrantes de ambos órganos colegiados y recursos colectivos derivados de la LFFAROSC logre alcanzar los objetivos y metas que se planteen y proporcionen un beneficio común a las OSC inscritas en el Registro. Sin embargo, como ocurre con este tipo de instrumentos participativos, sus alcances y limitaciones también dependen de la capacidad y fortaleza de la sociedad civil organizada.

En la figura 6 se resume el andamiaje institucional para la implementación del fomento a las actividades de la OSC que establece la LFFAROSC.

**Figura 6.**  
**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LFFAROSC**



**Fuente:** Elaboración propia.

El marco institucional de la LFFAROSC vigoriza la idea de construcción de formas de gobernanza, donde las OSC pueden participar en el proceso político de las políticas públicas en general, mientras los actores públicos, privados y civiles, de manera conjunta, pueden argumentar y defender valores, intereses y premisas sobre el fomento a las actividades de las OSC.

El capítulo sexto se refiere a las infracciones, sanciones y medios de impugnación. Destaca aquí que las OSC no pueden realizar actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo, distribuir los remanentes financieros o materiales provenientes de los apoyos o estímulos entre sus integrantes, aplicar los apoyos y estímulos a fines distintos de los que fueran autorizados, dejar de efectuar sus actividades una vez recibidos apoyos y estímulos públicos, ni llevar a cabo proselitismo político, religioso o tareas ajenas a su objeto social.

Las sanciones van desde el apercibimiento, una multa que podría llegar al equivalente a 300 días de salario mínimo, la suspensión por un año de su inscripción en el Registro, hasta la cancelación definitiva del mismo y, se aplicarían sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar.

En los artículos transitorios se establecen plazos de 30, 60 y 120 días hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor de la Ley para conformar la Comisión, que el Ejecutivo Federal expida el Reglamento de la Ley y que entre en operación el Registro, respectivamente.<sup>137</sup>

La integración e instalación del Consejo se llevó a cabo por la Comisión dentro de los 180 días hábiles. Se definió que, por primera y única ocasión, para la instalación del Consejo se invita a los representantes de las OSC que actúan como consejeros, mediante un procedimiento de insaculación, en tres grupos de tres personas, para que también por una sola vez el primer grupo dure en su encargo un año, el segundo dos y el tercero tres, para que después sea renovado un tercio cada año, por un periodo de tres de duración.

El camino de institucionalización de esta relación gobierno-sociedad civil que se ha transitado durante la última década en el nivel federal no ha sido el mismo en el ámbito local. Los estados y los municipios son las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía y por tanto, quienes deben legislar y promover la participación de las OSC en el espacio público.

137 El 7 de junio del 2005 y el 23 de noviembre del 2004 se publicó en el *DOF* el Reglamento de la LFFAROSC y el Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, respectivamente. El Reglamento de la Ley no se ha modificado desde esa fecha, a pesar de las cuatro reformas de la propia Ley.

En México, únicamente nueve estados y el Distrito Federal cuentan con una ley específica de fomento a las actividades de las OSC, como se observa en el cuadro 19. Así, la promoción de una nueva cultura cívica de corresponsabilidad en el nivel federal con la referida Ley, debe ser reproducida y adecuada a las condiciones específicas de los demás estados de la República, de modo que se sumen mayores esfuerzos para el fomento a las actividades de las OSC.

**Cuadro 19.**  
**LEYES DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE OSC**  
**EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Distrito Federal	2000
Baja California	2001
Veracruz	2002
Tlaxcala	2003
Zacatecas	2004
Morelos y Tamaulipas	2007
Aguascalientes	2010
Quintana Roo	2011
Baja California Sur	2012

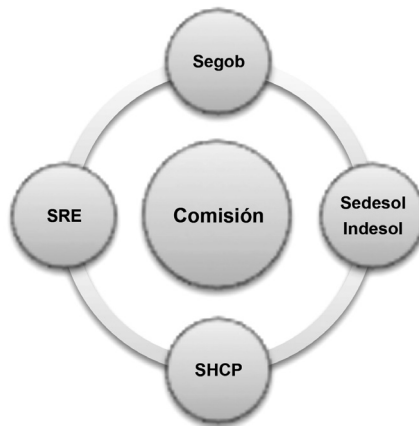
**Fuente:** [www.paraosc.segob.gob.mx](http://www.paraosc.segob.gob.mx)

### **3.3. Antecedentes y contextualización de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

La comisión intersecretarial está integrada por representantes, con rango de subsecretario u homólogo, de las siguientes organizaciones gubernamentales, cuya innovación como órgano intersecretarial consiste en tratar de evitar la fragmentación institucional, así como las metas múltiples y confusas en materia de fomento a las actividades de las OSC:



**Figura 7.**  
**INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN**



**Fuente:** Elaboración propia.

Por parte de la Sedesol, el Indesol ha participado en la Comisión de manera constante, quien es un referente histórico en la relación del Poder Ejecutivo Federal con las OSC. Su antecedente es el Instituto Nacional de Solidaridad (Insol) que fue creado el 4 de junio e inaugurado el 8 de junio de 1992 como un órgano desconcentrado de la Sedesol a cargo de un presidente designado por el titular del Ejecutivo Federal.<sup>138</sup> El 24 de agosto de 1994 se publicó el acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del Insol, el cual tiene entre otras atribuciones, promover la participación solidaria de campesinos, indígenas y grupos urbanos menos favorecidos, en las acciones que llevan a cabo los sectores público, social y privado para elevar su calidad de vida.<sup>139</sup>

El 13 de septiembre del 2001, el Insol se convirtió en el Indesol al frente del cual había un director general designado por el presidente de la República.<sup>140</sup>

138 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992; Instituto Nacional de Solidaridad. *Instituto Nacional de Solidaridad*. México, Coordinación General de Contenidos y Elaboración de Material Didáctico-Insol, s/f.

139 Secretaría de Desarrollo Social. “Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Solidaridad”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1994.

140 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1992.

Con dicha modificación aumentaron sus atribuciones vinculadas con las tareas de desarrollo social y bienestar común, entre las cuales se encuentran las siguientes: promover acciones de capacitación dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC; fomentar la participación de las organizaciones sociales, y apoyar la intervención de las OSC mediante la aplicación de fondos institucionales.<sup>141</sup>

El 19 de julio del 2004 se estableció que el Indesol como órgano administrativo desconcentrado de la Sedesol está a cargo de un titular designado por el presidente de la República. A dicho Instituto se le adicionaron las siguientes atribuciones: promover la integración en la perspectiva de género en los programas de desarrollo social, así como elaborar la acreditación de las actividades de desarrollo social que lleven a cabo las OSC.<sup>142</sup> Posteriormente, el 26 de julio del 2005, se publicó el acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del Indesol, donde se desglosan sus nuevas responsabilidades derivadas de la LFFAROSC.<sup>143</sup>

En el caso de la Segob, el representante propietario ante la Comisión ha sido el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Político o de la Unidad para el Desarrollo Político. El antecedente orgánico de ambas unidades administrativas es la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos, la cual fue creada el 13 de febrero de 1989, y en donde se adscribió la Dirección General de Desarrollo Político, cuyas funciones son: proponer mecanismos que permitan la participación ciudadana organizada y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y las representaciones y grupos sociales, y colaborar a solicitud expresa en la modernización de las prácticas de las organizaciones sociales.<sup>144</sup>

El 19 de octubre de 1993 se estableció la Subsecretaría de Desarrollo Político.<sup>145</sup> Sin embargo, el 31 de agosto de 1998 se modificaron las funciones

141 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre del 2001.

142 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio del 2004.

143 Secretaría de Desarrollo Social. “Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Desarrollo Social”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio del 2005.

144 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

145 Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se Reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de octubre de 1993.

de la Dirección General de Desarrollo Político y surgió la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles, con las siguientes tareas:

- Atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles;
- Proporcionar a las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles la asesoría que requieran para su adecuada estructuración, y
- Promover, en su caso, desarrollar programas de orientación y capacitación tendientes al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles.<sup>146</sup>

El 1 de septiembre del 2004 la Subsecretaría de Desarrollo Político se convirtió en la Unidad para el Desarrollo Político y se fortalecieron sus atribuciones en materia de relación con las OSC y participación ciudadana, entre las cuales están:

- Elaborar y poner en práctica estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones y agrupaciones políticas, sociales y civiles con la Administración Pública Federal;
- Auxiliar al titular del ramo en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo Federal con las organizaciones sociales y civiles y con las agrupaciones políticas nacionales y locales;
- Proporcionar a las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles la asesoría que requieran para su adecuada estructuración y funcionamiento, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y
- Desarrollar programas para promover la participación ciudadana en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas.<sup>147</sup>

Los representantes propietarios de la SHCP ante la Comisión han sido las siguientes unidades administrativas: Subsecretaría de Egresos, Servicio de Administración

146 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1998. La única función que conservó la Dirección General de Desarrollo Político en la materia es “Desarrollar programas tendientes a incrementar los niveles de participación ciudadana y de cultura política”.

147 Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de septiembre del 2004. Con esta reforma, la Dirección General de Desarrollo Político cambió su denominación a Dirección General de Cultura Política y Fomento Cívico.

Tributaria, Oficialía Mayor, Coordinación de Asesores de la Oficina del C. Secretario, y Subsecretaría de Ingresos. La Subsecretaría de Ingresos ha sido la unidad administrativa de la SHCP con una mayor presencia ante la Comisión. Sin embargo, quien asiste de manera regular a las sesiones de la Comisión es el titular de la Dirección General Adjunta de Política Impositiva II, quien tiene, entre otras, las siguientes competencias relacionadas con los estímulos fiscales a las actividades de las OSC:

- Proponer, para aprobación superior, la política impositiva, de estímulos fiscales, [...];
- Participar en la evaluación del impacto recaudatorio de los tratados de libre comercio, así como de la política impositiva, de estímulos fiscales, [...];
- Elaborar los estudios en materia impositiva, de competitividad fiscal, de estímulos fiscales, [...];
- Coadyuvar en la elaboración de los anteproyectos de iniciativas de leyes, decretos, así como de anteproyectos de reglamentos, decretos, convenios, acuerdos, reglas de carácter general y demás disposiciones en materia impositiva, de estímulos fiscales, [...];
- Participar, con las unidades administrativas competentes del SAT, en el diseño de las formas oficiales de avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, y de la información que deba incorporarse a los programas electrónicos correspondientes, relacionados con política impositiva en materia de su competencia, de estímulos fiscales, [...], y
- Conocer la problemática y opiniones vertidas por las entidades federativas, los municipios y las dependencias y entidades de la APF, así como por los diversos grupos sociales, sobre las medidas de política impositiva en materia de su competencia, de estímulos fiscales, [...].<sup>148</sup>

Los representantes propietarios de la SRE ante la Comisión han sido los titulares de las siguientes subsecretarías: para Temas Globales, y de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Sin embargo, Miguel Díaz Reynoso (antes como asesor de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, después como titular de la Oficina de Vinculación con

148 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 1996. Contiene la última reforma publicada en el *DOF* del 30 de diciembre del 2013.

Organizaciones de la Sociedad Civil y posteriormente como director general de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil) ha participado en la mayoría de las sesiones como representante suplente de la SRE en la Comisión, quien ha contribuido a que la curva de aprendizaje sea menor por la permanente rotación de servidores públicos de las demás organizaciones gubernamentales.

Como antecedente, el 29 de noviembre del 2007 la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales pasó a formar parte de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, como Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil donde se designó a Miguel Díaz Reynoso como titular de la misma.<sup>149</sup>

El 8 de enero del 2009 se publicó en el *DOF* el nuevo Reglamento Interior de la SRE, donde en sus artículos 5 y 30 se prevé la constitución de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Ser el enlace de la Secretaría con las OSC y coordinar los servicios de información, vinculación e interlocución de todas las unidades administrativas de la Secretaría en esta materia;
- Facilitar el intercambio de información y la promoción de acciones de vinculación a nivel nacional e internacional, entre la Secretaría y las OSC, conforme a los lineamientos que, en su caso, se emitan;
- Desarrollar y coordinar los mecanismos institucionales e interinstitucionales, criterios, políticas, programas, estrategias y lineamientos encaminados a facilitar la interacción de la Secretaría con las OSC;
- Promover el diálogo como una modalidad para conocer la opinión de las OSC y, cuando proceda, hacerlas del conocimiento de las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, para su utilización en la formulación de la política exterior;
- Someter a consideración del Secretario, Subsecretarios, y unidades administrativas de la Secretaría, las propuestas conducentes para la atención de solicitudes, invitaciones y proyectos de cooperación que formulen a la Secretaría las OSC, con pleno respeto de las leyes mexicanas;

149 <http://participacionsocial.sre.gob.mx/dgvosc.php>.

- Integrar los informes de las tareas de fomento a las actividades de la sociedad civil que en materia de política exterior se desarrollen por las áreas de la Secretaría, y
- Promover acciones de vinculación en las actividades derivadas de la LFFAROSC, en coordinación con otras dependencias y entidades de la APF.<sup>150</sup>

El acercamiento de la SRE con las OSC se reforzó con la publicación en el *DOF* el 2 de marzo del 2005 del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las OSC en temas de política exterior.<sup>151</sup> Dichos lineamientos buscan generar mecanismos institucionales de vinculación entre ambos actores, a fin de enriquecer, mediante la discusión, el análisis y el seguimiento conjunto, la posición del gobierno mexicano en diversos temas de política exterior y la agenda internacional.

Sin duda, las dependencias que conforman la Comisión son heterogéneas y tienen múltiples objetivos y misiones, constituidas por diversos actores, con diferentes intereses y una parte importante de su personal no necesariamente goza de estabilidad laboral. De esta manera, es necesario entender el fenómeno de la heterogeneidad de la Comisión como un proceso histórico y como una condición que compone el escenario de la implementación de la LFFAROSC. En este sentido, no se debe asumir que esta comisión intersecretarial es simplemente ejecutora automática de decisiones públicas que se derivan de la normatividad, por lo que resulta necesario revisar su dinámica al enfrentarse a las condiciones de una democracia en consolidación.

Cabe mencionar que, las dependencias integrantes de la Comisión coinciden con los fines esenciales de la LFFAROSC, aunque pueden disentir en cuanto a los medios para su implementación. Sin embargo, se plantean las siguientes razones que han dificultado avanzar más rápido en la concreción de la Ley:

- 1) la Comisión puede convenir con un proyecto de fomento a las actividades de las OSC, pero carece de los recursos legales, administrativos, humanos y económicos necesarios para impulsarlo, como contar con un programa, lineamientos de coordinación y fondos para su ejecución;
- 2) la implementación de la Ley requiere de la autoridad competencial

150 Secretaría de Relaciones Exteriores. “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero del 2009.

151 Secretaría de Relaciones Exteriores. “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo del 2005.

de todas las demás dependencias y entidades federales, las cuales no tienen una visión común sobre el fomento a las actividades de las OSC. El fomento no forma parte de los valores de muchas organizaciones gubernamentales y tampoco ha conseguido insertarse en las dinámicas transversales de las mismas, y

- 3) los participantes de la Comisión pueden estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otra propuesta, pero pueden tener otros proyectos de su competencia que exijan tiempo y atención.

En la organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal mexicano, se atribuye a su titular la facultad de crear e integrar comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos que requieran la intervención de varias secretarías, presididas por quien designe el presidente de la República; e igualmente, son clasificadas en permanentes o transitorias, realizando labores de asesoría y consulta, aunque otras veces tienen asignadas tareas ejecutivas.

El 14 de mayo del 2004 se publicó en el *DOF* el “Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente”.<sup>152</sup> Cuatro días después, el 18 de mayo del mismo año, se llevó a cabo su instalación, con la presencia de Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social.<sup>153</sup>

En dicho acuerdo presidencial se estableció que la Secretaría Técnica de la Comisión está a cargo de la Sedesol, con lo cual se contienen las diferencias entre ésta y la Segob, mismas que se generaron en el proceso de construcción de la LFFAROSC respecto a la dependencia responsable de su aplicación, así como de la administración, dirección y operación del Registro Federal de las OSC. Entre 2004 y 2012 han sido secretarios técnicos los siguientes servidores públicos:

152 Poder Ejecutivo Federal. “Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo del 2004.

153 Por la Sedesol se designó como representante propietaria ante la Comisión y Secretaria Técnica de la misma a Cecilia Loría Saviñón, Directora General del Indesol; por la Segob, Francisco José Paoli Bolio, Subsecretario de Desarrollo Político; por la SHCP, Carlos Hurtado López, Subsecretario de Egresos, y por la SRE, Patricia Olamendi Torres, Subsecretaria para Temas Globales. El 23 de noviembre del 2004 se publicó en el *DOF* el Reglamento Interno de la Comisión.

**Cuadro 20.**  
**TITULARES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN**

Periodo	Nombre
18 de mayo del 2004-5 de enero del 2006	Cecilia Loría Saviñón
23 de marzo del 2006-14 de noviembre del 2006	Martín de la Rosa Medellín
12 de febrero del 2007-22 de enero del 2009	Lydia Madero García
22 de mayo del 2009-28 de noviembre del 2012	Ana María León Miravalles

El periodo se establece a partir de la primera y la última sesión que presidieron los titulares de la Secretaría Técnica de la Comisión.

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

En este mismo periodo la Comisión efectuó 58 sesiones: 34 ordinarias y 24 extraordinarias (véase cuadro 21). En dichas sesiones se aprobaron 336 acuerdos vinculados con el ejercicio de sus atribuciones previstas en el artículo 11 de la Ley, teniendo presente la importancia de crear un clima propicio para que los ciudadanos se organicen e impulsen soluciones a los problemas públicos.

**Cuadro 21.**  
**NÚMERO DE SESIONES Y ACUERDOS POR AÑO DE LA COMISIÓN**

Año	Ordinaria	Extraordinaria	Acuerdos
2004	4	1	22
2005	4	2	27
2006	4	6	48
2007	4	2	41
2008	4	5	67
2009	4	4	44
2010	2	1	15
2011	4	2	35
2012	4	1	37
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>336</b>

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)