

## CAPÍTULO 5.

### EL CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO COMO PROMOTOR DE GOBERNANZA

#### 5.1. El programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo

Un elemento de la capacidad de gobernar se expresa en las pautas de comportamiento que los actores públicos practican al relacionarse con las organizaciones de acción colectiva para definir con ellas los objetivos compartidos, procurar su aporte para realizarlos y atender sus problemas. El programa conjunto de la Comisión y el Consejo, en mayor medida a partir del año del 2008, permitió interactuar a la administración pública y las OSC para deliberar sobre las condiciones y prioridades comunes, identificar los problemas, definir los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como decidir y actuar de manera corresponsable.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 7 de abril del 2006 se aprobó el programa general de actividades integrado por cuatro rubros: 1) investigaciones, niños-jóvenes; 2) foro nacional sobre participación de OSC en el proceso electoral, foro nacional sobre políticas públicas y tres foros regionales en Chihuahua, Tlaxcala y Oaxaca; 3) sesiones ordinarias del Consejo, y 4) publicaciones.<sup>229</sup>

Derivado de lo anterior, el Consejo, junto con la Comisión, convocó a los siguientes eventos: “Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral. Foro nacional”, que se llevó a cabo el 2 y 3 de mayo del 2006; foros regionales “Fortalecimiento e Incidencia de la Sociedad Civil Organizada en Políticas Públicas”, en Chihuahua, Chih. (25 de julio),<sup>230</sup> “Diagnóstico y Perspectivas de las Políticas Públicas de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en Morelia, Mich. (28 de septiembre) y en Tlaxcala, Tlax. (13 de octubre), así como el foro nacional “Fortalecimiento e Incidencia de la Sociedad Civil Organizada en Políticas Públicas” (19 y 20 de octubre).

229 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 7 de abril del 2006, p. 3. Debido al conflicto magisterial del 2006 en Oaxaca, el foro regional a realizarse en este municipio se cambió a Morelia, Michoacán.

230 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2006, pp. 309 y 310.

La Comisión y el Consejo, principalmente los consejeros procedentes de las entidades federativas, promovieron alianzas de cooperación y colaboración con organismos internacionales y actores locales como autoridades y OSC para la organización y convocatoria de los foros regionales: en Chihuahua, con el PNUD, el Congreso del Estado de Chihuahua, el Consejo de Desarrollo Social y Participación Ciudadana de la Secretaría de Fomento Social del Gobierno de Chihuahua, la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., la Red por la Participación Ciudadana, A.C., y el Centro de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez y de Chihuahua.

En el foro de Morelia, la cooperación de la Comisión y el Consejo se estableció con el PNUD, el Centro Michoacano de Investigación y Formación “Vasco de Quiroga”, A.C., y Uarhi Centro de Apoyo al Desarrollo de la Mujer Purhépecha, A.C. Mientras, en el Foro de Tlaxcala se concibió con el PNUD y el Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 25 de mayo del 2007 se aprobó el programa de trabajo del 2007 del Consejo ajustado en términos programáticos y financieros de junio a diciembre.<sup>231</sup> Dicho programa contempla las siguientes acciones: i) mesa de diálogo con la SHCP; ii) investigación y generación de propuestas en materia de fomento; iii) participación del Consejo en los procesos de diseño y definición de criterios, contenidos y métodos para el Programa de Coinversión Social; iv) seguimiento al Registro en los estados; v) informar a las OSC de las actividades del Consejo; vi) encuentros estatales de diagnóstico; vii) realización de las sesiones ordinarias del Consejo; viii) revisión del Manual de Operación del Consejo; ix) seguimiento a casos de hostigamiento a OSC; x) seguimiento de comisiones de trabajo y acuerdos del Consejo; xi) sesiones de trabajo de las comisiones del Consejo; xii) proceso de evaluación de las políticas públicas; xiii) recomendaciones a la Comisión, y xiv) diálogo e interlocución en espacios de incidencia en política pública.

En un nivel de meso gobernanza, desde el 2008 la Comisión y el Consejo han logrado integrar un programa de trabajo anual de manera conjunta, mismo que ha sido discutido abiertamente en un ambiente de cooperación y diálogo, y aprobado por ambos órganos en sus respectivas sesiones plenarias. Entre las líneas estratégicas acordadas destacan las siguientes: marco normativo y administrativo para las OSC; financiamiento público a las OSC;

231 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 25 de mayo del 2007, p. 3.

profesionalización y capacitación a las OSC; comunicación y visibilización de las OSC, la Comisión y el Consejo; coordinación de la APF para el fomento a las actividades de las OSC; impulso de la participación de las OSC en las políticas públicas, y evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC. Para la ejecución de las referidas líneas estratégicas, a partir del 2008 la Comisión ha conformado cada año un fondo de cuatro millones de pesos.<sup>232</sup>

La participación de las OSC en la formación de las decisiones relacionadas con el programa de trabajo de ambos órganos colegiados en el marco del LFFAROSC se erige como un medio de influencia de un sector de la ciudadanía activa y crítica sobre la administración pública para mejorar el fomento a las actividades de las propias OSC, quienes constituyen el ámbito de lo “público no estatal”.

En 2008 la Comisión y el Consejo llevaron a cabo, entre otras acciones, las siguientes:

- El 21 y 22 de agosto el “Foro regional avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno, a cuatro años de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, en Morelia, Michoacán;
- Del 19 al 21 de noviembre el “Primer Encuentro Regional entre la Universidad, la Sociedad Civil Organizada y el Gobierno. Diálogo para el desarrollo local”, en Mérida, Yucatán;
- El 27 y 28 de noviembre el “Seminario internacional sobre experiencias significativas en la relación de Gobierno con organizaciones de la sociedad civil”, y
- El “Directorio Nacional de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil” que elaboraron el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y la Fundación Merced Querétaro, A.C.<sup>233</sup>

El 13 y 14 de abril del 2009, la Comisión realizó el “Taller para la elaboración de un esquema base de políticas de fomento del gobierno federal a las actividades

232 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 28 de agosto del 2007, p. 6.

233 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2008, pp. 504-506. El foro en Mérida, Yucatán se realizó de manera conjunta con la Universidad Autónoma de Yucatán.

de las organizaciones de la sociedad civil”<sup>234</sup> En dicho taller se acordó que las políticas de fomento a las OSC debieran orientarse en torno a las siguientes líneas estratégicas: 1) marco normativo y administrativo; 2) financiamiento; 3) información; 4) profesionalización; 5) redes, y 6) visibilización y comunicación.

Por otra parte, en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 21 de abril del 2009, el consejero Alfonso Poiré Castañeda dio lectura a un posicionamiento de los representantes de las OSC y los sectores del Consejo donde presentó los ejes estratégicos, las prioridades y los proyectos para el programa de trabajo 2009 del mismo. Los ejes estratégicos son: 1) crecimiento y fortalecimiento de las OSC; 2) interlocución del gobierno y las OSC, y 3) fortalecimiento del Consejo.<sup>235</sup>

Por segundo año consecutivo, se conformó un fondo de cuatro millones de pesos para el programa de trabajo de la Comisión y el Consejo del 2009, cuyas líneas estratégicas del mismo fueron las siguientes: marco normativo y administrativo; financiamiento público a OSC; información a OSC; profesionalización y capacitación a OSC; redes nacionales e internacionales de OSC; comunicación y visibilización de OSC; vinculación y visibilización de la Comisión y el Consejo.<sup>236</sup>

Las acciones realizadas en este año, entre otras, resaltan las siguientes: del 9 al 11 de septiembre se participó en la 62 Conferencia Anual del Departamento de Información Pública de Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales; el 17 y 18 de noviembre se organizó el Encuentro Internacional sobre Mejores Prácticas en Materia de Fomento a las OSC, y del 25 al 27 de noviembre se efectuó el Seminario-Taller de Capacitación sobre Colaboración Gobierno-OSC, dirigido a servidores públicos de la APF e impartido por el Colegio de México, A.C., y Alternativas y Capacidades, A.C.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 13 de mayo del 2010 se discutió y aprobó el programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo de este año, el cual contiene líneas estratégicas, objetivos, acciones

234 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2009, p. 639.

235 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de abril del 2009, pp. 7 y 8.

236 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2009, p. 658.

y responsables por ambos órganos.<sup>237</sup> Las líneas estratégicas son: 1) aumentar la difusión y visibilidad del trabajo de la Comisión, del Consejo y del propio sector; 2) fortalecer la relación con la APF; 3) generar de manera conjunta una agenda legislativa; 4) impulsar el tema de participación ciudadana y OSC, y 5) evaluación de las políticas y acciones de fomento. Para ejecutar este programa y por tercer año consecutivo, la Comisión conformó un fondo de cuatro millones de pesos, y entre las acciones realizadas destacan las siguientes:

- El 23 y 24 de junio se celebró el “Taller con Expertos Internacionales en Materia de Sociedad Civil”;
- El 12 y 13 de octubre se realizó el foro denominado “Políticas Públicas y Participación Ciudadana”, en Guanajuato, Gto.;
- El 3 y 4 de noviembre, y el 1 y 2 de diciembre se convocó al Taller para Responsables de Coordinación de la APF: “Experiencias de colaboración con sociedad civil en políticas públicas”, impartido por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.;
- El 11 y 12 de noviembre se llevó a cabo el foro titulado “Fortalecimiento del Tejido Social y Redes de Organizaciones Civiles”, en Ciudad Obregón, Son., y
- Del 29 de noviembre al 10 de diciembre se intervino en la “Conferencia de las Partes 16/CMP6” sobre cambio climático, en Cancún, Quintana Roo.<sup>238</sup>

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2011 se aprobaron 13 líneas estratégicas para su programa de trabajo: 1) promover una estrategia de difusión de la LFFAROSC; 2) fortalecer la página *web* del Consejo; 3) colaborar con la Comisión en el fortalecimiento del Registro; 4) impulsar un marco fiscal que beneficie el quehacer de las OSC; 5) revisar y adecuar el Manual de Operación del Consejo; 6) participar en un foro de la Cámara de Diputados el 8 de septiembre; 7) proponer a la Comisión espacios de reflexión bimestrales sobre la agenda común; 8) socializar en los encuentros del Consejo con OSC locales el proceso de construcción de una agenda amplia de la relación gobierno-sociedad civil, y difundir la convocatoria al Encuentro Nacional de OSC a realizarse los días 25 y 26 de noviembre; 9) acordar con la Comisión concluir los procesos de evaluación de las políticas y acciones de fomento correspondientes a 2008 y 2009; 10) programar con la

237 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 13 de mayo del 2010, pp. 5-8.

238 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2010, pp. 694 y 695.

Comisión el proceso de elaboración del sistema de evaluación y seguimiento de las acciones de fomento 2010; 11) capitalizar la información de la cuenta satélite sobre el sector no lucrativo del INEGI; 12) visibilizar los resultados de las evaluaciones conjuntas de las políticas y acciones de fomento realizadas hasta la fecha, y 13) integrar un grupo de trabajo para analizar el tema del presupuesto para la operación del Consejo.<sup>239</sup>

Durante 2011, el Consejo organizó los siguientes encuentros locales, a fin de fortalecer la relación de éste con las OSC en las entidades federativas, así como para difundir las reformas recientes de la LFFAROSC:

- El 6 de octubre se celebró el “Foro: Fomentando la Incidencia de las OSC en Políticas Públicas”, en la Sala de Congresos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey *campus* Chihuahua, en Chihuahua;
- El 11 de octubre se realizó el “Primer Encuentro del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, en la Cámara de Comercio de Guadalajara, en Guadalajara, Jalisco;
- El 11 de noviembre se efectuó el “Encuentro del Consejo Técnico Consultivo con Organizaciones de la Sociedad Civil”, en la Posada Esperanza, en Tijuana, Baja California, y
- El 18 de noviembre se intervino en el “Tercer Encuentro: Medición del Impacto Social de las OSC”, el cual tuvo lugar en el Centro de Estudios Estratégicos y de Negocios del Instituto Tecnológico de Sonora, en ciudad Obregón, Sonora.<sup>240</sup>

En 2012, con base en las líneas estratégicas acordadas en la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2011 y priorizadas en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo del 2012, así como con la nueva reestructuración de las comisiones de trabajo, se efectuaron las siguientes acciones:

- El 17 y 18 de mayo del 2012 el Consejo participó en la Reunión Nacional de Consejos de Participación Ciudadana, que fue organizado

239 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto del 2011, pp. 4 y 5.

240 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2011, pp. 732 y 733.

por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en Mazatlán, Sinaloa, y

- El Consejo continuó con la realización de encuentros locales con OSC en los siguientes estados del país: Mérida, Yucatán (9 de mayo); Guanajuato, Guanajuato (11 de mayo); Toluca, Estado de México (14 de mayo); Torreón, Coahuila (30 de mayo); Pachuca, Hidalgo (7 de septiembre), y Tepic, Nayarit (22 de septiembre).<sup>241</sup>

Los objetivos de estos últimos encuentros son: a) promover la difusión y aplicación de la LFFAROSC; b) dar visibilidad y posicionar al Consejo; c) fortalecer la relación y comunicación del Consejo con OSC locales; d) reflexionar sobre el marco legal estatal de fomento a las actividades de las OSC, y e) contribuir al impulso y fortalecimiento de redes locales de OSC.

En el diseño, seguimiento e implementación del programa conjunto de la Comisión y el Consejo del 2006 al 2012 se puede observar que la administración pública no es el actor central o único, sino que los miembros de la sociedad civil organizada desempeñan un papel relevante a través de su aportación en la definición de los objetivos; presentación de propuestas de trabajo; articulación de alianzas con otros actores o sectores locales, nacionales e internacionales; impulso de la deliberación para la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las OSC, así como la organización y participación en foros para difundir la LFFAROSC y posicionar los órganos colegiados.

Sin embargo, el referido programa ha encontrado límites tanto en la escasez de recursos para su implementación, las distintas voluntades políticas de los representantes gubernamentales ante la comisión intersecretarial, así como en los diferentes grados de experiencia, capacitación y madurez que presentan las OSC para participar en los procesos de diálogo y negociación con los distintos actores.

## **5.2. El proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento**

El mandato que establece el artículo 26 de la LFFAROSC en torno de que el Consejo concorra anualmente con la Comisión para realizar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC por parte de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo

<sup>241</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2012, p. 803.

específico de gobernanza al interactuar los integrantes del órgano ciudadano con representantes de las cuatro organizaciones gubernamentales en el proceso de la referida evaluación.

El artículo 29, fracción I de la Ley señala que el Consejo tiene entre sus funciones “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”. Por su parte, la Comisión es la instancia del Ejecutivo Federal encargada de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento a las actividades realizadas por las organizaciones. De igual forma, en el artículo 11, fracción II de la Ley se establece que para el cumplimiento de su encargo, la Comisión tiene entre sus atribuciones “Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley”.

En este apartado se analiza en un nivel social de micro gobernanza la interacción de la Comisión y el Consejo en el proceso de evaluación de las políticas y acciones de fomento. Asimismo, se presentan los rasgos característicos de los estudios que sirven de insumos a la referida evaluación. Se adopta la perspectiva de que la evaluación es un proceso que involucra valores, el cual se lleva a cabo en un contexto de pluralismo social y fomenta el consenso entre los actores involucrados que genera aprendizaje social.

La evaluación implica valores en la medida en que los factores institucionales y culturales dominantes tienen una gran influencia; no depende únicamente de su efectividad técnica, sino del medio ambiente político, social y gubernamental en el que se haga. Parafraseando a Dennis J. Palumbo, citado por Joan Subirats (1995), la evaluación ya no es “algo que hacen a puerta cerrada los hombres que fuman puro”.<sup>242</sup>

En la actualidad la evaluación tiene más relevancia que la planeación, resaltando más los resultados que los objetivos, y representa una práctica institucionalizada en las organizaciones gubernamentales. La evaluación es el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos, por lo que de acuerdo con Joan Subirats (1995) ésta debe de comprender:

242 Sobre la citada referencia ver a Joan Subirats. “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1995, p. 9.



- a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa;
- b) La identificación de indicadores mensurables de esos objetivos;
- c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado, y
- d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa (Weiss, 1972).<sup>243</sup>

Como se mencionó en el capítulo tres, la LFFAROSC presenta una laguna al no facultar, ya sea a la Comisión o la coordinación de dependencias y entidades, para elaborar un programa específico que se derive del plan nacional de desarrollo que enliste las metas y objetivos del fomento a las actividades de las OSC, así como que adopte los indicadores de gestión y resultados necesarios, por lo que el ejercicio de evaluación de las políticas y acciones de fomento es de carácter estratégica o general.

Sin embargo, es a la luz del mandato legal vigente que la Comisión y el Consejo concurren anualmente para realizar la evaluación conjunta. Los representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural ante el Consejo han participado activamente con su conocimiento especializado y experiencia mediante propuestas y opiniones en el proceso de la referida evaluación. Desde la publicación de la LFFAROSC en febrero del 2004, se han elaborado los siguientes estudios por diversas instituciones que han servido de insumos a la evaluación:

**Cuadro 33.**  
**ESTUDIOS PARA LA EVALUACIÓN CONJUNTA DE LAS**  
**POLÍTICAS Y ACCIONES DE FOMENTO, 2003-2011**

Estudio	Año (s)	Institución(s)
“Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005)”	2003 a 2005	Comisión de Políticas Públicas del Consejo
“Evaluación de las políticas y acciones de fomento”	2005	Secretaría Técnica de la Comisión

243 *Ibid.*, p. 7.

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

Estudio	Año (s)	Institución(s)
“Evaluación de las acciones públicas federales de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil”	2005	Cuauhtémoc Arturo López Casillas y María Columba Ruiz Palacios
“Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”	2005 y 2006	Universidad Anáhuac
“Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007”  “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”	2006 y 2007	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
“Apoyos y estímulos públicos a OSC, incluyendo incentivos fiscales”  “Participación de las OSC en políticas públicas”	2008	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Cuajimalpa  UAM-Unidad Xochimilco
“Apoyos y estímulos públicos a OSC”  “Participación de las OSC en políticas públicas”	2009	Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  UAM-Unidad Xochimilco
“Estudio acerca de la política y de las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el período 2010-2011”	2010 y 2011	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

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

El “Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005)”, elaborado por la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, constituye un primer recuento general e inicial acerca del proceso de construcción de las políticas de fomento a las actividades de las OSC por parte de la APF, en el periodo comprendido de diciembre del 2003 a diciembre del 2005, así como una propuesta de guía metodológica sobre algunos aspectos a considerar en un proceso más completo de evaluación de esas políticas desde el Consejo en interlocución con la Comisión.<sup>244</sup>

En 2006 la Secretaría Técnica de la Comisión, a cargo de Martín de la Rosa Medellín, integró un documento titulado “Evaluación de las políticas y acciones de fomento” correspondiente a 2005, el cual contiene los avances en la administración, dirección y operación del Registro; los trabajos de coordinación con dependencias y entidades de la APF para fomentar las actividades de las OSC, incluyendo el evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal”; un análisis del informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos 2005, y las acciones de difusión de la LFFAROSC.<sup>245</sup>

También en este año, la Comisión de Políticas Públicas del Consejo solicitó al exconsejero Cuauhtémoc Arturo López Casillas, así como a María Columba Ruiz Palacios, elaborar el estudio intitulado “Evaluación de las acciones públicas federales de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil”, el cual sistematizó la información entregada al Indesol por parte de las diferentes instancias de la APF sobre las acciones de fomento a las OSC en el año 2005. Incluyó, además información recopilada de los portales electrónicos de las dependencias y entidades de la APF y el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de ese año, relativo a los recursos asignados al fomento a las actividades de las OSC. Asimismo, se efectuó una valoración más amplia del proceso de trabajo que ha significado la implementación de la propia LFFAROSC, y se generaron algunas conclusiones y recomendaciones.

En el marco de la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión del 6 de noviembre del 2006 se celebró la sesión de evaluación conjunta de la Comisión

244 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. Op. cit.*, p. 133-139.

245 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Evaluación de las políticas y acciones de fomento”. México, Comisión, 6 de noviembre del 2006.

y el Consejo donde se presentaron los dos últimos documentos.<sup>246</sup> Ante el arribo inminente del nuevo gobierno y en la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 23 de noviembre, López Casillas y Ruiz Palacios entregaron al presidente del Consejo su estudio para la publicación correspondiente.<sup>247</sup>

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 20 de julio del 2007, el consejero Roberto Delgado Gallart ofreció realizar el “Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.<sup>248</sup> En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 23 de mayo del 2008, el consejero Delgado Gallart presentó la mencionada investigación.<sup>249</sup> Entre las principales conclusiones y sugerencias se encuentran las siguientes: separar las acciones de fomento monetarias y no monetarias, de tal manera que se facilite el análisis y su comparación anual; diferenciar en los informes las acciones de fomento que se canalizan a OSC que dependen fundamentalmente de los fondos del gobierno federal y aquellas que se asignan a OSC de base ciudadana, y realizar un estudio que permita conocer el impacto que han tenido las acciones de fomento otorgadas por las dependencias y entidades de la APF en la profesionalización y desempeño de las OSC, así como en los beneficiarios de las mismas.

La evaluación anual de las políticas y acciones de fomento del 2006 al 2011 destaca por el hecho de que tanto la Comisión como el Consejo definieron mediante la deliberación el contenido de cada evaluación, a fin de buscar que se convierta en una herramienta de utilidad para el fomento adecuado de las OSC por parte de las dependencias y entidades de la APF. En este periodo se observan diferentes formas de colaboración entre ambos órganos de la Ley en este tema, que produjeron conclusiones y recomendaciones relevantes para mejorar la política de fomento a las actividades de la acción colectiva organizada.

246 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 6 de noviembre del 2006, 10 pp.

247 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 23 de noviembre del 2006, p. 4.

248 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 20 de julio del 2007, p. 6.

249 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 23 de mayo del 2008, pp. 7-9.

Conforme a los términos de referencia establecidos, y siguiendo un mecanismo transparente de selección, la Comisión y el Consejo han encargado a las siguientes instituciones académicas la realización de estudios, con el propósito de contar con insumos objetivos y especializados para cada evaluación: CIESAS (2006 y 2007); UAM-Unidad Cuajimalpa y Unidad Xochimilco (2008); Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y UAM-Unidad Xochimilco (2009), y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (2010 y 2011).

En el proceso de evaluación conjunta en el periodo del 2006 al 2011 se instituyó un esquema de micro gobernanza con mecanismos para considerar la acción de los actores públicos, sociales y académicos, así como su interacción. En este marco, se utilizan dos formas de colaboración entre la Comisión y el Consejo:

- 1) Un grupo de trabajo de la Comisión y de la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, y
- 2) La constitución de un Grupo de Apoyo Técnico (GAT) con integrantes de la Comisión y del Consejo. Este mecanismo se implementó en la evaluación 2010 y 2011.

Cada proceso de evaluación ha contemplado al menos los siguientes pasos:

- 1) Diseño de los términos de referencia para realizar el estudio;
- 2) Invitación a instituciones evaluadoras interesadas;
- 3) Revisión de propuestas de instituciones evaluadoras y asignación de contrato para la elaboración del estudio;
- 4) Reuniones periódicas de seguimiento con el equipo evaluador;
- 5) Entrega del estudio por parte de la institución evaluadora;
- 6) Elaboración del documento de conclusiones y recomendaciones a cargo de la Comisión y el Consejo, y
- 7) Sesión conjunta de la Comisión y el Consejo para discutir y aprobar las conclusiones y recomendaciones.

En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de noviembre del 2008, la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, a través de la consejera Alma Irene Nava Bello, informó que se habían tenido reuniones de trabajo con la comisión intersecretarial, a fin de definir el contenido de la evaluación del 2008 y 2009, y que se había acordado contratar a dos investigadores del CIESAS para realizar un estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las

actividades de las OSC y la construcción de una línea base de la inclusión de las OSC en IPD existentes en la APF.<sup>250</sup>

El 22 de mayo del 2009, en el marco de la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión y de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo, se efectuó la sesión de evaluación conjunta 2006-2007 de las políticas y acciones de fomento a las actividades realizadas por las OSC donde concurrieron integrantes de la Comisión y el Consejo.<sup>251</sup> En dicha sesión se presentaron otros dos documentos adicionales que acordaron la comisión intersecretarial y la instancia ciudadana, así como un resumen de conclusiones y recomendaciones, entre las cuales destacan las siguientes:

### **Cuadro 34.** **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELEVANTES** **DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA, 2006-2007**

#### **1) Administración, operación y dirección del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Indesol):**

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
Aunque el número de OSC con CLUNI ha aumentado, se detecta una evidente desigualdad en el número de organizaciones existentes por entidad federativa.	Es necesario evaluar si las diferencias en el número de OSC registradas en cada entidad federativa se deben a factores estructurales (socioeconómicos o culturales) o a aspectos relacionados con el funcionamiento del Registro.
Actualmente las OSC pueden registrarse bajo múltiples actividades. Lo anterior dificulta identificar las áreas de acción a las que se dedican las OSC e impide tener datos precisos para diseñar políticas públicas de fomento diferenciadas por actividad.	Aunque las OSC suelen dedicarse a más de una actividad se les debe solicitar en el momento de su inscripción en el Registro que señalen una actividad prioritaria o indicar su prelación.

#### **2) Apoyos e incentivos fiscales a las OSC (SHCP):**

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
El incremento en el número de donatarias desde la promulgación de la LFFAROSC del 2004 a 2007 fue mínimo al pasar de 5,432 a 5,996.	Promover un examen de la compatibilidad de la legislación fiscal y la LFFAROSC, a fin de asegurar el ejercicio del derecho de las OSC de gozar de los incentivos fiscales (Artículo 6, fracción VI de la LFFAROSC).

250 Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 21 de noviembre del 2008, pp. 5 y 6.

251 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 22 de mayo del 2009, pp. 4 y 6. Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 22 de mayo del 2009, pp. 8-10.

### 3) “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007” (CIESAS):

Conclusión	Recomendación
Se presenta un problema por la falta de claridad entre las dependencias y entidades de la APF acerca de lo que se entiende por OSC, al incluir a las organizaciones apoyadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.	Precisar el significado de lo que constituyen las OSC para efecto de las acciones de fomento. La discusión en torno a los apoyos y estímulos que reciben algunas asociaciones civiles consideradas como complementarias u operativas* del gobierno no debe centrarse en si éstas deben o no recibir recursos, sino en si deberán contabilizarse como acciones de fomento.
Se detecta la carencia de una reflexión previa referente a lo que se busca al respaldar las actividades de las OSC y el tipo de relación que se desea establecer con ellas como actores sociales.	Se debe propiciar una discusión a profundidad entre las dependencias y entidades de la APF acerca del significado de las acciones de fomento del gobierno federal hacia las OSC, buscando que se ajuste a las tareas específicas de cada sector, pero que tenga una base transversal.
Frecuentemente se manifiesta la falta de claridad en los requisitos y plazos que las OSC deben cumplir para participar en las convocatorias expedidas por la APF.	Es necesario promover desde la Comisión una mejora del contenido y la operación de los programas y acciones de fomento, apuntando a una mayor claridad en los requisitos, plazos y papel de las OSC en las reglas de operación.
Se detectan vacíos en el trabajo de las dependencias y entidades de la APF en cuanto a la evaluación de la operación de sus programas, el desempeño de las OSC a las que apoyan y de los resultados que tienen sus acciones de fomento.	Es deseable impulsar, desde la Comisión, la evaluación de los resultados e impacto de las acciones de fomento a las actividades de las OSC, realizadas por las dependencias y entidades de la APF.
* Por ejemplo, la Ley General de Cultura Física y Deporte reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, las cuales ejercen funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal (Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se expide la Ley General de Cultura Física y Deporte”. México, Secretaría de Educación Pública, <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 7 de junio del 2013).	

#### 4) “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal” (CIESAS):

Conclusión	Recomendación
La conclusión general sobre las instancias públicas de deliberación (IPD) con participación no gubernamental puede resumirse en una frase: funcionan más o menos, sirven poco.	Dentro del Informe Cuatrimestral que las dependencias y entidades entregan a la Secretaría Técnica de la Comisión (artículo 20 del Reglamento de la Ley), se podría incorporar un rubro para reportar sobre los avances en torno a las agendas que manejan las IPD y que éste a su vez, sea un apartado a incluir en el Informe Anual.
Se detecta una desarticulación entre las IPD y los territorios donde se ejecutan las políticas públicas que se consultan o deciden en ellas.	Promover mecanismos de articulación entre IPD, a través del intercambio de información, coordinación de acciones, y discusión de propuestas y plataformas comunes. Esto permitiría reconocer el conocimiento local de las organizaciones y articular sus demandas e intereses en instancias nacionales.
Dentro de los problemas de agencia o desempeño de los actores que contribuye a la percepción de poca utilidad de las IPD, se advierte un desconocimiento de los mismos participantes sobre las funciones y funcionamiento de las propias instancias.	Exhortar a las dependencias y entidades a generar un proceso de capacitación para los miembros no gubernamentales de las IPD sobre enfoques, metodologías y herramientas necesarios para llevar a cabo su responsabilidad.
Una gran cantidad de invitaciones a participar en las IPD se realizan de manera discrecional.	Promover convocatorias públicas entre las OSC para la integración de IPD. Para ello, utilizar el Registro para hacer llegar las convocatorias, particularmente a las organizaciones pertinentes según tipo de actividad de fomento.

**Fuente:** Felipe Hevia de la Jara. “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”, en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Op. cit.*, pp. 223-233.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2011, se solicitó acordar con la Comisión concluir los procesos de evaluación de



las políticas y acciones de fomento correspondientes a 2008 y 2009.<sup>252</sup> En este sentido, el 4 de octubre se celebró la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión donde convergieron ambos órganos de la LFFAROSC para efectuar la evaluación conjunta de estos años. Las conclusiones y recomendaciones de dicha evaluación se derivaron de los resultados de los estudios externos elaborados por las instituciones académicas designadas para tal efecto por la Comisión y el Consejo, a saber: el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, la UAM-Unidad Xochimilco y la UAM-Unidad Cuajimalpa.

En las evaluaciones del 2008 y 2009 se priorizaron dos ejes temáticos: 1) apoyos y estímulos públicos a OSC, y 2) participación de las OSC en políticas públicas. A continuación se presenta una selección de conclusiones y recomendaciones aprobadas por la Comisión y el Consejo:

### **Cuadro 35.** **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELEVANTES DE LA** **EVALUACIÓN CONJUNTA, 2008-2009**

#### **Eje temático 1: Apoyos y estímulos públicos a OSC**

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
La APF no cuenta con una política articulada de fomento a las actividades de las OSC.	La Comisión y el Consejo deben formular una agenda que permita avanzar hacia la conformación de una política de fomento a las actividades de las OSC consolidada y estratégica, con base en las recomendaciones de las evaluaciones realizadas.  Promover acciones de capacitación y sensibilización para los servidores públicos sobre las características, la función de las OSC y las ventajas de la creación de alianzas público-privadas.
Las dependencias y entidades otorgan apoyos y estímulos que se derivan del ejercicio de sus atribuciones. En una buena parte de los casos, se trata de acciones que se venían realizando desde antes de la promulgación de la Ley, y que no fueron concebidas originalmente como acciones de fomento a las OSC.	Promover una incorporación más integral de la perspectiva de fomento a las actividades de las OSC en los distintos programas de las dependencias y entidades de la APF, que se refleje desde sus objetivos y reglas.

252 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto del 2011, p. 5.

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

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
En el marco de la Ley, se comprende a organizaciones de distintos perfiles: desde organizaciones que actúan como agentes colaboradores de gobierno en el cumplimiento de sus funciones, hasta organizaciones que surgen exclusivamente desde una iniciativa ciudadana.	Analizar las prácticas internacionales en materia de clasificación de organizaciones, y la factibilidad de implementar mecanismos que permitan contar con una tipología de OSC mexicanas, que posibilite diferenciar los distintos tipos de OSC que deberán ser sujetos de fomento. Asimismo, estudiar la viabilidad y pertinencia de impulsar reformas a la legislación actual que diferencien entre estos perfiles de OSC.
Los mecanismos existentes en la APF para que las OSC accedan a los apoyos y estímulos gubernamentales muestran niveles distintos de institucionalización. Mientras que en ciertos casos se cuenta con programas sujetos a reglas de operación, otros mecanismos operan con lineamientos y con normatividad interna.	Promover en la APF que todos los apoyos y estímulos a las OSC se otorguen mediante procedimientos institucionalizados, objetivos y transparentes, tales como convocatorias públicas, comités de dictaminación independientes, criterios de selección claros, y mecanismos de evaluación.
Como resultado del ciclo presupuestario de la APF, las OSC que reciben apoyos y estímulos públicos tienen periodos muy cortos para el ejercicio de los mismos; con graves consecuencias en el logro de sus objetivos, y por lo tanto para el fomento de las actividades de las OSC que define la LFFAROSC.	Analizar las reformas y modificaciones normativas que deben impulsarse a fin de permitir horizontes más amplios de tiempo para el ejercicio de recursos.

**Eje temático 2: Participación de las OSC en políticas públicas**

<b>Conclusión</b>	<b>Recomendación</b>
Respecto a las acciones y programas de las dependencias y entidades de la APF dirigidas al fomento de las OSC, se cuenta con indicadores acerca de que las organizaciones participan en mayor medida en la etapa de ejecución u operación del ciclo de las políticas públicas.	La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos apropiados.

Conclusión	Recomendación
<p>Se identifican dos obstáculos para una mayor participación: la difusión de los programas y/o acciones a nivel nacional es insuficiente, y el acceso a los insumos para participar ante las instancias de gobierno no siempre es el adecuado.</p>	<p>El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de la participación ciudadana en la gestión pública. Se recomienda, cuando la situación lo amerite, crear centros de documentación en las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de facilitar el acceso a información relevante de las acciones de fomento a las OSC.</p>
<p>Se detecta cierto grado de desconocimiento de la LFFAROSC, la Comisión y el Consejo por parte de servidores públicos en la APF.</p> <p>De igual forma, se manifiesta entre las OSC que inciden en políticas o programas del gobierno federal, un desconocimiento de los lineamientos generales de la LFFAROSC, incluidas las instancias para el fomento a las actividades de las OSC.</p> <p>Asimismo, los mecanismos de participación son percibidos como complejos y difíciles de acceder por parte de muchas OSC.</p>	<p>Incrementar la capacitación a servidores públicos y representantes de OSC sobre la LFFAROSC, así como en el trabajo conjunto en los mecanismos de participación, a fin de dar una mayor certidumbre a la participación de ambos actores. A través de la capacitación, se prevé lograr un conocimiento cabal de la naturaleza de los ámbitos de acción, los límites de los acuerdos que se pueden alcanzar y las áreas donde se puede impactar.</p> <p>El liderazgo tanto en servidores públicos como en representantes de OSC contribuye al alcance de consensos y acuerdos en los espacios de participación. Por ello, es importante la construcción de alianzas y compromisos más allá de las diferencias ideológicas, tanto entre miembros de las OSC como entre éstos y los servidores públicos.</p>
<p>A la fecha, no existen estándares de participación homogéneos en la APF para las OSC. Asimismo, el impacto o incidencia que tiene la participación de las organizaciones en los mecanismos establecidos no resulta claro para muchos de sus participantes.</p>	<p>Debe existir una deliberación e impulsar la adopción de parámetros de participación de las OSC, que promuevan la inclusión de los distintos tipos de organizaciones en el espacio público, con el fin de contribuir a la toma de mejores decisiones en torno a las políticas públicas.</p>

**Fuente:** Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 4 de octubre del 2011, pp. 4-13.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo del 2012 la consejera Gabriela Sánchez Gutiérrez informó del trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo para definir los términos de referencia de la evaluación 2010 y 2011, el cual consta de lo siguiente: diseño y envío de un cuestionario de diagnóstico conceptual sobre el fomento a las actividades de las OSC, así como la sistematización de los resultados de los talleres sobre la definición de la política de fomento, así como el sistema de evaluación.<sup>253</sup>

El 12 y 13 de marzo se llevaron a cabo los referidos talleres donde participaron integrantes de las dos instancias colegiadas.<sup>254</sup> El objetivo del primer taller consistió en construir acuerdos básicos y un código común en la Comisión y el Consejo sobre la definición y los contenidos de la política de fomento a las actividades de las OSC. El segundo taller perseguía establecer los criterios para la evaluación durante la gestión 2010 y 2011.

Ante el cierre de la administración y en el marco de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión del 28 de noviembre del 2012 se realizó la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento del 2010 y 2011.<sup>255</sup> Dicha evaluación consideró como insumo el estudio que se encargó a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuyo objetivo radicó en el “Desarrollo de indicadores para la evaluación de las políticas y las acciones de la Administración Pública Federal para el Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con línea basal 2010-2011”. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del 2010 y 2011 retomaron aquellas vigentes de las evaluaciones del 2006 y 2007, así como la del 2008 y 2009.

Entre las conclusiones y recomendaciones generales de la evaluación del 2010 y 2011 que acordó la Comisión y el Consejo, se encuentran las siguientes:

253 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 14 de marzo del 2012, p. 4.

254 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2012, p. 692.

255 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 28 de noviembre del 2012, 6 pp.

## **Cuadro 36.**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RELEVANTES DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA, 2010-2011**

#### **Conclusiones generales**

- Tras ocho años de aplicación, la LFFAROSC se encuentra en proceso de institucionalización, es decir, aún debe asumir retos de mejora en pro de consolidar un nuevo marco de relación entre la APF y las OSC;
- Las secretarías del gobierno federal presentan fortalezas y debilidades comunes pero también una evolución desigual dentro del sistema administrativo, lo cual exige una mayor coordinación en lo que concierne a las acciones de fomento que cada una emprende;
- La LFFAROSC ha transformado las relaciones entre sociedad civil y administración pública, continúa mejorando y abarcando más parte del territorio, actividades y OSC, sin embargo, es necesario trabajar en una segunda generación de reformas;
- El acceso a recursos es una dimensión fundamental de la política de fomento pero que, puede estancar esta política pública en la mera dotación de recursos económicos, y
- Existe una divergencia entre aquellas secretarías que destinan montos adecuados sobre el total de su presupuesto y las que apenas cuentan con dinero destinado al fomento a las actividades de las OSC como lo son la Segob, la SRE y la Semarnat. Estas tres dependencias ejemplifican que el no tener presupuesto no implica una incorrecta institucionalización de la Ley sino una especialización en tareas como capacitación o coordinación que apenas requiere de recursos económicos.

#### **Recomendaciones generales**

- Entre las diversas estrategias para mejorar el rendimiento de la LFFAROSC y el fomento a las actividades de las OSC destacan:
  - a) Tener como punto de partida una política pública;
  - b) Precisar el significado de lo que constituyen las OSC para efecto de las acciones de fomento previstas en la Ley;
  - c) Propiciar una discusión a profundidad entre las dependencias y entidades de la APF acerca del significado de las acciones de fomento a las actividades de las OSC;
  - d) Mantener actualizada de manera permanente la información sobre apoyos y estímulos disponibles por parte del gobierno federal, y
  - e) Mejorar el contenido y la operación de los programas y acciones de fomento.
- Continuar trabajando en materia de transparencia, difusión, coordinación y articulación, lo cual podría lograrse a través de reuniones intersectoriales que tuvieran como fin el fortalecer las acciones de fomento;

- Establecer una estrategia de comunicación, que tenga por objeto divulgar entre las OSC, la APF y los gobiernos estatales, la nueva plataforma del Registro a nivel nacional;
- Trabajar en la divulgación de las acciones de fomento que realiza el gobierno como un mecanismo de legitimidad, que busca construir puentes para la gobernanza democrática y aumentar la participación de las OSC;
- En lo que respecta a las convocatorias de las dependencias del gobierno federal sería conveniente contar con un espacio de retroalimentación, a través del cual se pudiera dar mayor visibilidad a todas las convocatorias y en la medida de lo posible, hacer más homogéneas las reglas de operación, ello para facilitar la labor de las OSC;
- Resulta necesario encontrar el punto de convergencia entre disposiciones normativas en materia de fomento de las OSC y disposiciones fiscales;
- Estructurar un proceso de planeación instrumental para que el fomento de OSC sea una política integral que considere al sistema federal y descentralice los apoyos, y
- Realizar estudios especializados de impacto, con el objetivo de validar las acciones de fomento con las OSC en el plano nacional, con lo cual se podrá valorar, si los recursos y los esfuerzos realizados cumplen con los objetivos instrumentales y generan los beneficios esperados en la sociedad mexicana.

**Fuente:** Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo. “Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil correspondiente a 2010 y 2011”. México, Comisión / Consejo, 28 de noviembre del 2012, 11 pp.

La evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de la OSC, a través de la interacción y el diálogo de la administración pública y la sociedad civil organizada, ha arrojado las siguientes lecciones: a) el proceso de evaluación como herramienta de aprendizaje ha producido más convergencias que divergencias entre la Comisión y el Consejo; b) las conclusiones y recomendaciones de los estudios han sido repetitivas, a pesar de las diferentes metodologías que se han usado: diagnósticos, líneas basales, cuantitativas, cualitativas, entrevistas a servidores públicos y OSC, estudios de caso, construcción de indicadores; c) las evaluaciones no han logrado construir parámetros de comparación en el tiempo sobre las políticas y acciones de fomento, y d) no existe referencia sobre el seguimiento a las recomendaciones.

Sin duda, es necesario que los resultados (conclusiones y recomendaciones) de la referida evaluación se utilicen para mejorar la implementación de la

LFFAROSC y es algo que depende de la capacidad de la Comisión y el Consejo como evaluadores para aprender de la experiencia, y de la capacidad de las dependencias y entidades de la APF como implementadoras para aprender de los evaluadores.

Entre los principales resultados, que pueden ser útiles para avanzar de la evaluación hacia la implementación, se encuentran los siguientes: precisar el significado de lo que constituyen las OSC para efecto de las acciones de fomento; formular una agenda que permita avanzar hacia la conformación de una política de fomento a las actividades de las OSC; impulsar en la APF que los apoyos y estímulos a las OSC se otorguen mediante convocatorias públicas, comités de dictaminación, criterios de selección claros y mecanismos de evaluación; realizar acciones de capacitación y sensibilización para los servidores públicos sobre la Ley y la función de las OSC; generar un proceso de capacitación para los miembros no gubernamentales de los mecanismos de participación ciudadana, y promover convocatorias públicas entre las OSC para la integración de los mismos.

La interacción de la Comisión y el Consejo en las evaluaciones del 2006 al 2011, mediante un esquema de micro gobernanza con la constitución de grupos de trabajo, ha sido un factor clave para maximizar la conducta colaborativa en el logro de acuerdos y resultados, a pesar de que el conjunto de actores y de intereses haya cambiado. Las características de estos grupos de trabajo son las siguientes: 1) cuentan con aprendizaje social acumulado; 2) el compromiso con la deliberación en la adopción de decisiones sobre la evaluación, y 3) el número de sus integrantes es reducido.<sup>256</sup> Adicionalmente, la comunicación es esencial para generar las condiciones bajo las cuales la administración pública y las OSC interactúan en el marco institucional de la LFFAROSC.

### **5.3. La incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento**

La toma de decisiones debe ser analizada como parte inherente del proceso político en una sociedad compleja y diversa. Sin duda, se ha ido modificando gradualmente en el mundo público la idea convencional de la superioridad del gobierno en la acción pública, donde se privilegia el comportamiento gubernamental sin considerar las formas de participación y de deliberación de las OSC.

<sup>256</sup> Marcur Olson hace ver que las dificultades de la acción colectiva dependen del tamaño de los grupos (*La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México, Limusa, 1992, 199 pp.).

### 5.3.1. Incidencia en la reforma de la LFFAROSC

Las leyes son perfectibles y han de actualizarse constantemente para garantizar eficazmente los derechos de la ciudadanía. La LFFAROSC ha sido modificada en cuatro ocasiones desde su entrada en vigor, cuyas reformas fueron publicadas el 28 de enero, el 16 de junio y el 5 de agosto del 2011, así como el 25 de abril del 2012. El joven andamiaje institucional y legal de la relación entre la administración pública y la sociedad civil organizada se encuentra en desarrollo. Los efectos de los cambios habidos aún no son del todo conocidos y, en más de un sentido, será necesario dar un plazo razonable para saber si ofrecen los beneficios esperados.

En el cuadro 37 se presentan las reformas a la LFFAROSC del 28 de enero y 16 de junio del 2011, así como la del 25 de abril del 2012, mediante las cuales se incorporan nuevas actividades objeto de fomento de las OSC en el artículo 5.

En esta sección se analiza la incidencia del Consejo en la reforma más importante de la LFFAROSC publicada el 5 de agosto del 2011, cuyo proceso inició al siguiente año de que entró en vigor la misma Ley. Las propias OSC que en su momento la promovieron expresaron la necesidad de revisar el ordenamiento jurídico, por lo que en la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 16 de mayo del 2005 se propuso presentar una propuesta de reforma a la LFFAROSC y establecer un diálogo con la SHCP en materia fiscal para OSC.<sup>257</sup> El órgano colegiado de participación detectó que el desarrollo del incipiente proyecto democrático participativo enfrenta restricciones y lógicas de actuación que las OSC promotoras de la Ley no habían previsto inicialmente.

**Cuadro 37.**  
**REFORMAS AL ARTÍCULO 5 DE LA LFFAROSC**

Fecha de publicación	Contenido de la reforma
28 de enero del 2011	Se adiciona una fracción:  XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.
16 de junio del 2011	Se reforma la fracción VII:  VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.

257 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 16 de mayo del 2005, p. 2.



Fecha de publicación	Contenido de la reforma
25 de abril del 2012	Se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción:  VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, y  XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

**Fuente:** *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero y 16 de junio del 2011 y 25 de abril del 2012.

Derivado de lo anterior y, en seguimiento a la solicitud de las OSC al Consejo, sobre ambos temas, en el evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal”, el 11 de octubre se celebró una reunión de miembros de la Comisión y el Consejo con la Comisión de Relaciones Exteriores-Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (CRE/ONGI) del Senado de la República donde se acordó lo siguiente: establecer una mesa de trabajo sobre reformas a la LFFAROSC, y continuar con el trabajo legislativo en materia de marco fiscal para las OSC.<sup>258</sup> Ante la necesidad de precisar y enriquecer algunos de los preceptos de la LFFAROSC para un efectivo y eficaz fomento a las actividades que realizan las OSC, el Consejo planteó las siguientes propuestas de modificación:

- Fortalecimiento del papel del Consejo. Modificar el artículo 26 de la Ley para convertir al Consejo en un órgano con atribuciones deliberativas y de recomendaciones vinculatorias para el fomento a las actividades de las OSC;
- Formular de manera garantista el artículo 13 de la Ley que vincula las acciones de fomento de la APF con los derechos de las OSC. Establecer que las dependencias y entidades de la APF no sólo podrán sino que fomentarán, de acuerdo a sus atribuciones y suficiencia presupuestal, las actividades de las OSC;
- Modificar el inciso a) del artículo 2 de la Ley relacionado con el autobeneficio. Incorporar las actividades vinculadas con los sectores

258 Consejo Técnico Consultivo. “Reunión en el Senado de la República”. México, Consejo, 11 de octubre del 2005, p. 1. En la reunión estuvieron presentes el senador Ricardo Gerardo Higuera y la senadora Susana Stephenson Pérez, presidente y secretaria de la CRE/ONGI respectivamente, así como Cecilia Loria Savión, secretaria técnica de la Comisión, y Miguel Díaz Reynoso, representante suplente de la SRE en la misma. Por parte de Consejo asistió Cuauhtémoc Arturo López Casillas, Ana María Salazar Sánchez, Lucecía Ortega Sánchez, Gabriel Flores Hernández, Santiago Velázquez Duarte, Fernando Torres Villarreal, Jeannette Arriola Sánchez, Alfonso Poiré Castañeda, Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Rafael Reygadas Robles Gil, Fernando Castro y Castro, Orfe Castillo Osorio, y Bernardo Altamirano Rodríguez.

más pobres o vulnerables de la sociedad como excepción para que los miembros de una OSC utilicen los apoyos y estímulos públicos otorgados para el fomento a sus actividades, y se considere que su trabajo tiene un impacto y beneficio social y comunitario. Esto se hará mediante procedimiento administrativo de dictamen de la Comisión previa consulta al Consejo y a las dependencias relacionadas con la materia de fomento;

- Añadir al artículo 28 de la Ley un párrafo donde se señale que para proveer de lo necesario a todos los integrantes del Consejo para apoyar su participación en las reuniones del mismo, la Secretaría Técnica de la Comisión contará con una asignación presupuestal anual, y
- Adicionar en el artículo 12 de la Ley que la Sedesol contará con una asignación presupuestal para impulsar la coordinación de las acciones de fomento a las actividades de las OSC y que impacten directamente sobre el desarrollo del sector y su profesionalización.<sup>259</sup>

Con base en la propuesta del Consejo, y a poco más de dos años de haber entrado en vigor la LFFAROSC, el 7 de marzo del 2006 los senadores Carlos Rojas Gutiérrez (PRI), Francisco Fernández de Cevallos y Urueta (PAN), Ricardo Gerardo Higuera (PRD) y Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM) presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma la Ley.<sup>260</sup> Dicha iniciativa propone:

- Precisar el concepto de “autobeneficio” para establecer una excepción en el caso de que los integrantes o dirigentes de OSC formen parte de los mismos sectores más pobres o vulnerables para los cuales trabajan;
- Señalar que la Secretaría Técnica de la Comisión quede a cargo de la Sedesol para evitar que se generen disputas al interior de la administración pública que puedan afectar a las propias OSC;
- Modificar el “carácter potestativo” que la Ley le otorga al fomento a las actividades para establecer que se trata de una obligación;
- Incluir expresamente el otorgamiento de “asignaciones” para las OSC;
- Que las acciones de fomento no estén sujetas a taxativas, particularmente a la existencia de la asignación presupuestal;

259 Consejo Técnico Consultivo. “Memoria ejecutiva para elaborar propuestas de reforma de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Consejo, 28 de noviembre del 2005, p. 1.

260 Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República, LIX Legislatura, núm. 155, 7 de marzo del 2006. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la cámara alta turnó la iniciativa señalada a las comisiones unidas de Gobernación, de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales, y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen.

- Incorporar que las disposiciones jurídicas “determinen”, más que permitir, incentivos fiscales y apoyos económicos y administrativos;
- Otorgar mayores atribuciones al Consejo en su papel de asesor y consultor en la aplicación y cumplimiento de la Ley;
- Suprimir la mención que hace el párrafo final de la fracción VI del artículo 29 de la Ley, que considera que las recomendaciones del Consejo para la determinación de infracciones de OSC y su correspondiente sanción carecen de carácter vinculatorio, y
- Que el secretario ejecutivo del Consejo sea designado por esta instancia a propuesta de los representantes de las OSC.

En sesión ordinaria del Senado de la República del 27 de abril fue aprobada la minuta por 48 votos en pro y 30 votos en contra; en esa misma fecha se remitió a la Cámara de Diputados.<sup>261</sup> En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 2 de junio, Ana María Salazar Sánchez, coordinadora de la Comisión de Marco Legal del Consejo, expuso los detalles de la reforma de la LFFAROSC aprobada en el Senado de la República.<sup>262</sup>

El 5 de septiembre la Mesa Directiva de la cámara baja turnó la mencionada minuta a la Comisión de Participación Ciudadana para su estudio y dictamen.<sup>263</sup> El 5 de septiembre del 2007, un grupo de integrantes del Consejo se reunió con diputados federales, a fin de impulsar el proceso de reforma de la LFFAROSC.<sup>264</sup> En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 19 de octubre del mismo año, se conformó un grupo de trabajo con el mandato de impulsar en la Cámara de Diputados la minuta de reformas a la Ley.<sup>265</sup> En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril del 2009, la exconsejera Ana

261 Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República, LIX Legislatura, núm. 171, 27 de abril del 2006.

262 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 2 de junio del 2006, p. 2.

263 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, año IX, núm. 2088-I, 5 de septiembre del 2006.

264 Los integrantes del Consejo asistentes a la reunión fueron Francisca Jiménez Barrientos, Cristina Cortés Carrillo, Alma Irene Nava Bello, Alfonso Poiré Castañeda, Fernando Castro y Castro, Rafael Reygadas Robles Gil, Óscar I. Ortiz Reyes, así como la exconsejera Ana María Salazar Sánchez. Mientras, los diputados participantes fueron Alberto Esteva Salinas (Convergencia), presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, Othón Cuevas Córdova, Carlos Altamirano Toledo, y José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (PRD), así como Carlos Rojas Gutiérrez (PRI).

265 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 19 de octubre del 2007, p. 5. El grupo de trabajo se integró por los consejeros Fernando Castro y Castro, Alfonso Poiré Castañeda, Margarita Guillé Tamayo, así como por Ana María Salazar Sánchez, esta última en su calidad de coordinadora de la Comisión de Asesores del Consejo.

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

María Salazar Sánchez sugirió dar seguimiento en el Senado de la República a la minuta de la LFFAROSC mediante la coordinación de la Comisión de Normatividad o Marco Legal.<sup>266</sup>

El 23 de abril del 2009 la Cámara de Diputados aprobó la minuta con algunas modificaciones por 331 votos en pro, cero en contra y una abstención. La diputada de Convergencia María del Carmen Salvatori Bronca en el uso de la palabra para fundamentar el dictamen en nombre de la Comisión de Participación Ciudadana resaltó lo siguiente:

“Aprovecho para agradecer al Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, por su disposición, su interés para intervenir en todas las discusiones que llevamos a cabo para lograr el consenso de esta minuta, pues, finalmente son ellos los representantes de la ciudadanía ante las distintas dependencias del gobierno federal”.<sup>267</sup>

La cámara baja realizó las siguientes precisiones conceptuales a la minuta de la LFFAROSC:

- El texto vigente relativo al concepto de autobeneficio se encuentra suficientemente claro, por lo que se concluyó que es innecesario agregar los casos de excepción de autobeneficio;
- En referencia al artículo 6, fracción VI se considera que el verbo adecuado es establecer y no determinar, en virtud del significado literal de la palabra, ya que la ley ordena o decreta más no fija los términos de algo, y
- No se considera oportuna la proposición relativa a la fracción V del artículo 27, donde se señala que el secretario ejecutivo será designado por el Consejo, a propuesta de los representantes de organizaciones, en virtud de evitar controversias, tales como: a) la falta o abstención de uno de los miembros del Consejo, que podría dar un empate entre cuatro y cuatro, y b) si acuden los nueve integrantes pero cada tres miembros eligen a uno para proponerlo, también podría darse

266 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de abril del 2009, p. 5.

267 Cámara de Diputados. *Versión estenográfica*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 23 de abril del 2009. En esta sesión también se concedió el uso de la palabra al diputado del PRD Othón Cuevas Córdova, quien fungía como representante suplente de la cámara baja ante el Consejo, para manifestarse en pro.

el supuesto de empate. Derivado de lo anterior, se determinó que el secretario ejecutivo sea electo por el presidente a propuesta de una terna del propio Consejo.<sup>268</sup>

Con fecha 28 de abril del 2009, durante la sesión ordinaria del Senado, se dio cuenta de la minuta devuelta, y la Mesa Directiva dispuso que se turnara a las mismas comisiones unidas. Dos años después, el 29 de abril del 2011 este órgano legislativo aprobó por 68 votos en pro, cero en contra y cero abstenciones el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley y el 5 de agosto se publicó en el *DOF*.<sup>269</sup>

Tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores aprobaron los siguientes puntos, que constituyen la esencia de la reforma:

- En el derecho de las organizaciones de “Gozar de los incentivos fiscales y de más apoyos económicos y administrativos que permitan las disposiciones jurídicas en la materia” se sustituye la palabra “permitan” por “establezcan” (artículo 6, fracción VI);
- Se define que la Secretaría Técnica de la Comisión recaiga en la Sedesol dando así un mayor grado de certeza y continuidad a la política de fomento a las actividades de las OSC. Además, esta dependencia tendrá la facultad de interpretación de la Ley para efectos administrativos (artículo 10);
- Que la realización de acciones de fomento no sea una facultad que puedan realizar o no las dependencias y entidades de la APF, sino un imperativo para éstas. Dichas acciones deben dirigirse al ejercicio de los derechos que la Ley reconoce a las organizaciones (artículo 13);
- El objeto del Consejo no debe limitarse a proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, sino en general sobre la aplicación y el cumplimiento de la Ley. Asimismo, se establece como atribución del Consejo concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF (artículo 26);

268 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, año XII, núm. 2743-IV, 23 de abril del 2009.

269 Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República, LXI Legislatura, núm. 257, 29 de abril del 2011; Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto del 2011.

- El secretario ejecutivo será designado por el presidente del Consejo a propuesta de una terna del propio Consejo (artículo 27, fracción V), y
- Se elimina la disposición por la cual se señalaba que las recomendaciones que emita el Consejo, para la determinación de infracciones a OSC y su correspondiente sanción, carecen de carácter vinculatorio en virtud de que deben ser las propias dependencias y entidades de la APF quienes determinen el valor de dichas recomendaciones (artículo 29, fracción VI).

El Consejo incidió directamente en la tercera reforma de la LFFAROSC, lo cual expresa en cierta medida la percepción de que el proceso naciente de su implementación no responde a las expectativas formuladas por las OSC promotoras de la misma durante la etapa de su interacción con la administración pública y el Legislativo para su aprobación. El valor de la Ley no debe medirse sólo por la atracción que despierta, sino también por la posibilidad de que sea implementada.

Más allá de las buenas intenciones de la LFFAROSC, e incluso de la voluntad de los actores de la comisión intersecretarial en principio, los resultados no satisfacen las expectativas iniciales, en virtud de que el ejercicio de los derechos de las OSC y la instrumentación de las acciones de fomento por parte de las dependencias y entidades federales dependen, entre otras cosas, de la actualización y homologación de otras leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en el tema de regular específicamente la relación de cada secretaría con las OSC en materias de su competencia), la Ley de Planeación y la elaboración y publicación de su Reglamento (respecto a contemplar la participación de los grupos sociales no sólo en la planeación sino también en la ejecución y evaluación del PND y sus programas), así como del marco hacendario y fiscal (en lo relativo a aumentar los apoyos y estímulos públicos a favor de las OSC, incluidos los incentivos fiscales).

Con la reforma constitucional en materia política-electoral publicada en el *DOF* el 10 de febrero del 2014, se aprecian perspectivas positivas con relación a la Ley de Planeación, debido a que se plantea que la planeación será democrática y deliberativa. En el artículo 26 constitucional, apartado A, párrafo segundo, se prevé lo siguiente:

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas

de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.<sup>270</sup>

### **5.3.2. Incidencia en el marco fiscal para las OSC**

Como se mencionó más arriba, el tema del marco fiscal para las OSC detonó en su momento la promoción de la LFFAROSC por parte de la acción colectiva organizada y es uno de los ejes más relevantes del proyecto del Consejo. Además, en el artículo 6 de la Ley se contempla que las OSC tienen, entre otros, los siguientes derechos: “VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia”, y “VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables”. Mientras, el artículo 12, fracción VIII considera que las dependencias y entidades, para garantizar el ejercicio de los referidos derechos, fomentarán las actividades de las OSC, entre otras acciones, mediante el “Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes en la materia”.

En este apartado se presentan dos casos que muestran la interacción y la incidencia del Consejo con el Legislativo y el Ejecutivo para hacer realidad los postulados de la LFFAROSC en lo referente al marco fiscal para las OSC aunque con avances limitados: reforma del artículo 95, fracción VI, inciso h) de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y la Mesa de Trabajo del Consejo con la SHCP.

#### **5.3.2.1. Reforma del artículo 95, fracción VI, inciso h) de la LISR**

A iniciativa del presidente del Consejo, Carlos Madrazo Limón, el 27 de septiembre del 2005, y derivado de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo, integrantes del mismo y de la Comisión asistieron a una reunión de trabajo con el senador Fauzi Hamdan Amad, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la cámara alta, donde la recién designada coordinadora del Grupo de Consejeros y Consejeras de las OSC, Ana María Salazar Sánchez, le hizo entrega de dos documentos, a saber: 1) consideraciones sobre el marco legal y fiscal para las OSC, y 2) cuadro de propuesta de modificaciones al artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.<sup>271</sup>

270 Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero del 2014.

271 Consejo Técnico Consultivo. “Ayuda memoria de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 15 de agosto del 2005, p. 3. En dicha sesión se acordó que el Consejo elabore una propuesta sobre el marco fiscal para las OSC mediante la coordinación de la consejera Salazar Sánchez y que el presidente del Consejo gestione una reunión de trabajo con el senador Hamdan Amad.

El 4 de octubre, los senadores Hamdan Amad y Francisco Fernández de Cevallos y Urueta presentaron la iniciativa que contiene el proyecto de decreto que adiciona el artículo 95 de la LISR, la cual fue construida e impulsada por miembros del Consejo.<sup>272</sup> Dicha iniciativa propone considerar a las asociaciones y sociedades a que se refiere la LFFAROSC y que se encuentren debidamente inscritas en el Registro como personas morales no contribuyentes del impuesto sobre la renta.

La iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados conforme al artículo 72 constitucional, inciso h) que establece lo siguiente: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

El 12 de octubre, a iniciativa de la consejera Jeannette Arriola Sánchez, se celebra una reunión de trabajo de integrantes del Consejo con el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) de la Cámara de Diputados donde se acordó impulsar la aprobación de la referida iniciativa. En la reunión participaron ocho consejeros y los diputados José González Morfín, coordinador del GPPAN; Elizabeth Yáñez Robles, subcoordinadora de Relaciones con la Sociedad; José Ángel Córdova Villalobos, presidente de la Comisión de Salud; José Guadalupe Osuna Millán, secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y Francisco Javier Valdés de Anda, secretario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.<sup>273</sup>

El 27 de octubre, la Cámara de Diputados, en su carácter de cámara de origen, aprueba el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, en el cual se incorporó la iniciativa que contiene el proyecto de decreto que adiciona el artículo 95 de la LISR, y lo remite al Senado de la República para sus efectos constitucionales.<sup>274</sup>

272 Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República, LIX Legislatura, núm. 124, 4 de octubre del 2005.

273 Consejo Técnico Consultivo. “Reuniones en el Senado de la República y la Cámara de Diputados”. México, Consejo, 12 de octubre del 2005, pp. 1 y 2. Los miembros del Consejo que asistieron a la reunión son Ana María Salazar Sánchez, Lucrecia Ortega Sánchez, Gerardo Sauri Suárez, Jeannette Arriola Sánchez, Alfonso Poiré Castañeda, Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Orfe Castillo Osorio y Bernardo Altamirano Rodríguez.

274 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año VIII, núm. 1871-I, 27 de octubre del 2005.



El 10 de noviembre, el Senado de la República, en su carácter de cámara revisora, aprueba el dictamen respectivo, y lo devuelve a la cámara de origen. El 14 de noviembre, la Cámara de Diputados se aboca al análisis y discusión de las modificaciones realizadas por la cámara revisora y consecuentemente, lo devuelve a esta última, para su aprobación en términos de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 constitucional.<sup>275</sup>

Finalmente, el 17 de noviembre la Cámara de Senadores aprueba el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, que incluye el artículo 95 de la LISR, y lo turna al Poder Ejecutivo Federal para su publicación en el *DOF*.<sup>276</sup> La reforma quedó de la siguiente manera:

“Artículo 95. Para los efectos de esta Ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, además de las señaladas en el artículo 102 de la misma, las siguientes:

“VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:

“h) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos”.<sup>277</sup>

### 5.3.2.2. Mesa de trabajo del Consejo con la SHCP

En la Segunda Sesión Ordinaria del 20 de julio del 2007 el consejero Alfonso Poiré Castañeda presentó una propuesta de agenda fiscal y hacendaria para

275 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, año VIII, núm. 1882-II, 14 de noviembre del 2005.

276 Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República, LIX Legislatura, núm. 137, 17 de noviembre del 2005.

277 Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones fiscales”. México, *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de diciembre del 2005.

el fortalecimiento de las OSC integrada por cuatro puntos centrales: 1) articulación de la política fiscal y hacendaria a la política social; 2) política de fomento a las OSC; 3) promoción del Estado de Derecho, y 4) incentivos fiscales a las actividades de las OSC.<sup>278</sup>

En el contexto de la publicación de la reforma fiscal del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 19 de octubre del 2007, se dio a conocer una comunicación de los consejeros dirigida a los integrantes de la Comisión donde se presentaron las siguientes propuestas para mejorar la situación fiscal de las OSC: 1) régimen fiscal de las personas morales con fines no lucrativos que no se exentan en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU); 2) límite establecido al monto de las donaciones; 3) reglas de transparencia relativas al artículo transitorio de la LISR, y 4) disposición sobre la no renovación o revocación de las donatarias autorizadas.<sup>279</sup>

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 25 de abril del 2008, se informó que el 6 de noviembre del 2007, el diputado del PAN Gerardo Aranda Orozco había presentado la iniciativa que reforma los artículos 95, fracción VI; 96 fracción II; y 97 fracción IV de la LISR y la suscribieron los diputados Javier Guerrero García (PRI), Othón Cuevas Córdova (PRD), Aída Marina Arvizu Rivas (Alternativa), Miguel Ángel Jiménez Godínez (Nueva Alianza), Susana Monreal Ávila (PRD), Diódoro Carrasco Altamirano (PAN), Martha Angélica Tagle Martínez (Convergencia), Carlos Rojas Gutiérrez (PRI) y Alberto Esteva Salinas (Convergencia).<sup>280</sup> La iniciativa propone que reciban el beneficio fiscal procedente las organizaciones previstas en la LFFAROSC, además de asegurar que los recursos que se destinen a las donatarias autorizadas se utilicen para los fines sociales de valor público para los que fueron creados.

En la Primera Sesión Ordinaria del 23 de mayo, el presidente del Consejo, Alejandro Poiré Romero, informó que se había agendado una reunión de trabajo del Consejo con el Subsecretario de Egresos de la SHCP, José Antonio

278 Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 20 de julio del 2007, p. 3.

279 Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 19 de octubre del 2007, pp. 2-4. La LIETU se publicó en el *DOF* el 1 de octubre del 2007.

280 Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 25 de abril del 2008, pp. 6 y 7; Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, año X, núm. 2377-II, 6 de noviembre del 2007. Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la cámara baja, quien convocó a diversos representantes de instituciones y organizaciones, para conocer su opinión, tales como el Cemefi, la Fundación Hewlett Packard, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Laura Carrera Lugo.

Meade Kuribreña, para el 6 de junio, a fin de atender los puntos más relevantes en materia fiscal y hacendaria para las OSC.<sup>281</sup> Derivado de esta reunión, y por el carácter técnico de los temas, el 20 de junio se instaló por primera vez una mesa de trabajo entre la Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo y la SHCP, en el marco de la aplicación de la LFFAROSC, la cual tiene la finalidad de analizar y, en su caso, llevar a cabo diversas acciones en el ámbito fiscal y hacendario.

La mesa de trabajo convino una dinámica que favoreciera el intercambio de información y de puntos de vista conducente a la elaboración de propuestas factibles en la materia: se estableció que las diferentes unidades administrativas de la SHCP acudirían para exponer temas relativos a la normatividad y los mecanismos relacionados con las OSC, y que el Consejo presentaría la situación y problemáticas de las mismas, así como propuestas específicas para subsanarlas a la luz de la LFFAROSC. De igual forma, se acordó acompañar las reuniones y el debate con la elaboración e intercambio de documentos, con el fin de concretar el diálogo en acciones puntuales.

El 27 de mayo se publicó en el *DOF* la Miscelánea Fiscal para 2008, mediante la cual las OSC dedicadas a actividades cívicas y de fomento consideradas como parte de las obras y servicios públicos, podrán ser autorizadas para recibir donativos deducibles.<sup>282</sup> Asimismo, podrán ser beneficiarios de las actividades señaladas en el artículo 95, fracción VI de la LISR los refugiados o emigrantes, siempre que pertenezcan a sectores y regiones de escasos recursos, comunidades indígenas o grupos vulnerables por edad, sexo o discapacidad.

En la temática fiscal relacionada con las OSC se han efectuado diferentes estudios y consultas, asimismo se han presentado diversas iniciativas de ley. El 31 de mayo se presentó el texto titulado *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, el cual plasma las propuestas de un marco fiscal para el desarrollo de OSC y es producto de una consulta nacional con especialistas y miembros de las

281 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 23 de mayo del 2008, p. 4 y 5. Se aprobó que el formato de dicha reunión fuera coordinado por la consejera Consuelo Castro Salinas y Óscar I. Ortiz Reyes, coordinadora de la Comisión de Normatividad o Marco Legal y secretario ejecutivo del Consejo respectivamente.

282 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Segundo Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2008, p. 450.

OSC.<sup>283</sup> La iniciativa estuvo alentada por el trabajo conjunto de INCIDE Social, el ITAM, el *Internacional Center for Not-for-Profit Law* y el Cemefi.

En el periodo junio-octubre del 2008 se efectuaron ocho reuniones de la mesa de trabajo en las siguientes fechas: 30 de junio, 14 y 28 de julio, 11 y 25 de agosto, 8 de septiembre, 6 y 20 de octubre. Algunos de los temas tratados son los siguientes:<sup>284</sup>

- Estado general de las OSC. Estatus actual y retos de las OSC en México en contraste con otros países, su importancia, obstáculos que enfrentan y propuestas de política pública para impulsar su desarrollo;
- Recursos federales para apoyar a las OSC. Normatividad que rige los recursos que pueden asignar las dependencias y entidades de la APF a OSC, así como el monto de recursos dirigidos a las OSC en el ejercicio anterior y el susceptible a ejercerse en 2009;
- Donación de bienes por parte del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). Regulación y procedimientos aplicables a la donación de los bienes que han sido encomendados al SAE;
- Importación de donativos en especie. Requisitos para la importación de donativos en especie por parte de las OSC;
- Homologación de actividades de las OSC sujetas de fomento de acuerdo a la LFFAROSC y actividades contempladas por la LISR para adquirir estatus de donataria autorizada. Análisis de la compatibilidad entre las actividades que realizan las OSC que son sujetas de incentivos fiscales de acuerdo con la LFFAROSC y aquellas que se encuentran actualmente contempladas en la LISR para las donatarias autorizadas, e
- Impacto de la LIETU en las OSC. Analizar el límite de 7% sobre las utilidades para la deducibilidad de los donativos, y la obligación para pagar este impuesto de las personas morales sin fines de lucro que no son donatarias autorizadas.

Entre las propuestas presentadas por la Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo en la mesa de trabajo, destacan las siguientes:<sup>285</sup>

283 *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. / Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. / Instituto Tecnológico Autónomo de México / *International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL), 2008, 107 pp.

284 Consejo Técnico Consultivo. "Informe 2008 del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, abril del 2009, p. 35.

285 Consejo Técnico Consultivo. "Propuesta del CTC en la mesa de trabajo con la SHCP acerca de los ordenamientos fiscales y hacendarios relacionados con las actividades de las OSC". Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo, México, enero del 2009, 8 pp.

- En el largo plazo, impulsar modificaciones legislativas para dar plena vigencia a la LISR e implementar una política fiscal y hacendaria en concordancia con el fomento a las OSC;
- Impulsar la homologación de la LISR y la LFFAROSC. El Consejo observó la necesidad de que las actividades de las OSC relacionadas en la LFFAROSC se contemplen también en la LISR, por ejemplo, las bibliotecas y museos, la promoción del deporte dirigido a población vulnerable, las actividades cívicas, y los proyectos productivos. En el caso de algunas de estas actividades, que ya se han incorporado mediante la miscelánea fiscal, elevarse al nivel de Ley;
- Buscar alternativas del requisito para ser donataria autorizada de presentar una carta expedida por autoridad competente para acreditar que la organización se dedica a las labores que afirma realizar. Este requisito es un problema porque no se encuentra entre las atribuciones de las dependencias otorgar este tipo de constancias; en su lugar, el Consejo propone aceptar la CLUNI como acreditamiento de labores;
- Modificar la LISR y la LIETU para que se exente a las organizaciones que cuentan con CLUNI del pago de estos impuestos. Es decir que se consideren personas morales con fines no lucrativos en la legislación fiscal, ya que no se trata de empresas;
- Eliminar el tope al 7% de las utilidades como máximo para donar de manera deducible en la LIETU. De lo contrario, que los donativos que se otorgan a las entidades de gobierno no se calculen dentro de este límite, puesto que, son recursos públicos que los gobiernos reciben por un canal distinto al del pago de impuestos, y no constituyen recursos adicionales que los contribuyentes otorgan a obras sociales que llevan a cabo las OSC;
- Eliminar la restricción para las donatarias a involucrarse en actividades políticas (debería aclararse “político-partidistas”) o influir en la legislación, ya que es contrario a la garantía constitucional de derecho de petición.
- Eliminar la restricción que se establece en el artículo 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual no se permite a una organización tener acceso a recursos públicos de parte de más de una dependencia, aun cuando los utilice para distintos programas en virtud de que los beneficiarios requieren del apoyo en diversas materias como por ejemplo salud, educación, vivienda, que ofrecen otras dependencias gubernamentales;
- En el corto plazo, para una mayor transparencia de los donativos que reciben las OSC, distinguir en el Clasificador por Objeto del Gasto para

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

la APF, las partidas de los donativos o subsidios de las dependencias, entidades y fideicomisos públicos de aquellos que se otorgan a las asociaciones no lucrativas, sindicatos, universidades y fideicomisos particulares, e

- Informar de manera clara y transparente sobre los recursos disponibles en el Presupuesto de Egresos de la Federación para donativos a OSC.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril del 2009 el consejero Alfonso Poiré Castañeda hizo un balance de la mesa de trabajo del Consejo con la SHCP en los siguientes términos:

“[...] el problema es que la Mesa de Trabajo no está en el marco de la representación que la SHCP tiene con la Comisión de Fomento. La Subsecretaría de Ingresos, a través del Dr. José Antonio Meade Kuribreña no tiene el mandato como integrante de la Comisión de Fomento y además tiene otras interlocuciones con otro tipo de OSC. [...]”<sup>286</sup>

Sin duda, la mesa de trabajo entre el Consejo y la SHCP, través de la Subsecretaría de Ingresos, representó un hecho significativo de diálogo en materia fiscal con las OSC, pero funcionó fuera del circuito institucional sin la coordinación y comunicación con la representación formal de la SHCP ante la Comisión.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2011 se acordó realizar una reunión de trabajo con la SHCP para dialogar sobre los temas fiscales relacionados con las OSC.<sup>287</sup> Dicha reunión se llevó a cabo el 12 de septiembre, en la cual se hicieron los siguientes planteamientos concretos: 1) revisar la constancia de acreditación de actividades de las OSC para tramitar la autorización como donatarias; 2) armonizar la legislación en materia fiscal y hacendaria con la LFFAROSC; 3) balancear el pago de impuestos que hacen las OSC, y 4) conocer el presupuesto que hayan solicitado las dependencias públicas para 2012 orientado a fomentar las actividades de las OSC.<sup>288</sup>

286 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de abril del 2009, p. 3. Durante el periodo de junio a octubre del 2008 que funcionó la mesa de trabajo, el representante propietario de la SHCP ante la Comisión fue el Coordinador de Asesores del Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Minjares Jiménez.

287 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto del 2011, p. 8.

288 Consejo Técnico Consultivo. “Reunión Consejo Técnico Consultivo/Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. *Relatoria*. México, Consejo, 12 de septiembre del 2011, p. 7.

El 20 de octubre la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2012, donde la Comisión de Hacienda y Crédito Público de este órgano legislativo consideró pertinente especificar en el artículo 21, fracción I, numeral 1, las siguientes instituciones de beneficencia para efectos del artículo 95 de la LISR:

- a) Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- b) Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- c) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- d) Promoción de la equidad de género;
- e) Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- f) Promoción del deporte;
- g) Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- h) Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- i) Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- j) Participación en acciones de protección civil;
- k) Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, y
- l) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

El 16 de noviembre se publicó en el *DOF* la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2012, por lo que con esta reforma se avanza en la homologación de la LISR con la LFFAROSC, y las OSC cuentan con mayor certeza jurídica al solicitar su autorización para recibir donativos deducibles.<sup>289</sup>

### **5.3.3. Construcción del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal**

El 11 de marzo del 2011 la Segob convocó a aproximadamente 100 OSC a una reunión de trabajo para iniciar la “Construcción de una agenda amplia:

<sup>289</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2011, p. 732.

organizaciones de la sociedad civil-Gobierno Federal”, con el fin de fortalecer las relaciones entre la APF y las asociaciones de acción colectiva, así como promover la participación ciudadana en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas.<sup>290</sup>

En el marco de este mecanismo se constituyeron dos grupos de trabajo: un grupo encargado del diálogo OSC-Gobierno Federal que tiene el objetivo de generar los espacios de participación entre las OSC y las diversas instancias de gobierno, para iniciar procesos de diálogo sobre los temas prioritarios que son motivo del trabajo o campo de actuación de las organizaciones interesadas, para presentar propuestas o alternativas, viables y oportunas, y otro grupo responsable del diálogo entre las propias OSC con el propósito de generar un espacio de encuentro entre ellas para diseñar, consensar e impulsar estrategias que fortalezcan la articulación y vinculación de las organizaciones en beneficio de sus acciones de incidencia en la agenda política y social del país.

El 12 de septiembre del 2012 se formalizó este espacio de diálogo mediante la publicación en el *DOF* del “Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país”. Mientras, las Reglas de funcionamiento interno del mecanismo se publicaron en el *DOF* el 29 de noviembre del 2012.<sup>291</sup>

La creación de este mecanismo se fundamenta en el artículo 13 de la propia LFFAROSC, el cual plantea que las dependencias y entidades de la APF fomentarán las actividades de las OSC mediante, entre otras, la siguiente acción: “Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución, seguimiento de políticas públicas” (fracción II).

290 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Gobierno*. México, Presidencia de la República, 2011, p. 662.

291 Secretaría de Gobernación. “Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país”. México, *Diario Oficial de la Federación*, Segob, 12 de septiembre del 2012; Secretaría de Gobernación. “Reglas de funcionamiento interno del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país”. México, *Diario Oficial de la Federación*, Unidad para el Desarrollo Político, 29 de noviembre del 2012.



El Consejo como promotor de gobernanza estuvo de acuerdo con la constitución del mecanismo, debido a que se avanza en un formato innovador que permite a las OSC tener sentido y capacidad de incidir en las políticas públicas. Con este mecanismo, la administración pública mantiene su nivel de componente esencial de gobernar, aunque con una participación social relevante, en tanto contribuye a la efectividad de las decisiones públicas.

En el marco de este mecanismo de diálogo se efectuaron las siguientes acciones:

- El 25 y 26 de noviembre del 2011 se realizó el “Encuentro nacional de organizaciones de la sociedad civil”, cuyo objetivo fue propiciar un espacio de diálogo entre las OSC y generar sinergias para su articulación, fortalecimiento e incidencia en la agenda pública nacional. En el encuentro participaron alrededor de 150 OSC y el programa contempló conferencias, paneles y mesas de trabajo donde se abordaron temas sobre los retos y desafíos de las OSC, su relación con otros actores y la política pública de fomento a las actividades de las mismas, así como la identificación de acciones estratégicas para su fortalecimiento, y
- El 25 y 26 de mayo del 2012 se organizó el “Seminario-Taller: Participación, articulación e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil”, en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. En el encuentro participaron alrededor de 70 OSC del Distrito Federal y 30 del interior de la República. El programa incluyó conferencias magistrales y dos mesas de trabajo donde se abordó la incidencia de las OSC en la agenda pública.<sup>292</sup>

#### **5.4. Los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo**

Se reconoce que la política pública, como en el caso de la implementación de una ley, consume recursos y, por tanto, es necesario desarrollar en la administración pública la conciencia de costos y practicarla mediante la consideración de creación de valor público y de análisis de costo-beneficio en la asignación de los mismos. Cualquier pretensión de hacer realidad los postulados de la LFFAROSC, en el contexto de una nueva forma de administrar las sociedades del siglo XXI, es prácticamente inviable si no descansa en una gestión financiera sostenida.

292 Secretaría de Gobernación. *Sexto Informe de Labores*. México, Segob, 2012, p. 61.

La LFFAROSC y sus disposiciones administrativas no contemplan recursos económicos para su implementación, incluyendo el funcionamiento y operación de la Comisión y el Consejo. La dificultad con que tropieza el financiamiento de ambos órganos colegiados ocasiona demoras en la aplicación de la Ley. Los fondos para el ejercicio de las funciones del Consejo ha sido un tema que ha provocado diferencias entre la Comisión y el Consejo. Esta dificultad administrativa del experimento social del Consejo debe ser un aprendizaje en la creación de mejores diseños de mecanismos de participación ciudadana para el futuro.

Cabe mencionar que el artículo 28 de la Ley establece que: “La Secretaría Técnica de la Comisión proveerá de lo necesario a todos los integrantes del Consejo para apoyar su participación en las reuniones del mismo”. Mientras, el artículo 55 del Reglamento de la referida Ley contempla que: “Para la operación del Consejo se aprovecharán los recursos que para tal efecto asignen las Secretarías que integran la Comisión, con cargo a los recursos que tengan aprobados en sus respectivos presupuestos para los programas dirigidos a las Organizaciones”.

Por su parte, el artículo 12 del Acuerdo por el que se constituye la Comisión se estipula que: “Para la operación y financiamiento de la Comisión, se aprovecharán los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que no se requerirán recursos adicionales para tal fin”.

Mientras, en el artículo 6, fracción XI del Reglamento Interno de la Comisión se contempla que la Secretaría Técnica de la Comisión tendrá, entre otras, la siguiente atribución: “Proveer de información, documentación, apoyo logístico y espacio físico a los integrantes de la Comisión y del Consejo durante sus sesiones”.

En este marco, enseguida se enlistan las formas que se han utilizado para garantizar el funcionamiento y la operación del Consejo. En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 16 de mayo del 2005, Cecilia Loría Saviñón, secretaria técnica de la Comisión, informó de la expedición de una convocatoria del Programa de Coinversión Social para 2005 denominada “Fortalecimiento y profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil mediante la difusión y consolidación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, bajo la cual participaron los consejeros Ana María Salazar Sánchez y Jorge Villalobos Grzybowicz, a través de sus organizaciones, para obtener recursos destinados a apoyar los trabajos del Consejo.<sup>293</sup>

293 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 16 de mayo del 2005, p. 6.

Derivado de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 15 de agosto del 2005, la Secretaría Técnica de la Comisión solicitó elaborar un anteproyecto de presupuesto 2006 en apoyo a los trabajos que venía desarrollando el Consejo por un monto de cinco millones de pesos para cubrir gastos relacionados con servicio postal, estudios e investigaciones, otros servicios comerciales, impresiones y elaboración de publicaciones e inserciones propias de la operación de dependencias, y congresos y convenciones.<sup>294</sup>

En la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo del 4 de agosto del 2006, se presentó una propuesta para el financiamiento del órgano colegiado en 2007 por parte del PNUD, a través de un proyecto de cooperación entre este último, la Sedesol y la SRE. El proyecto se integró por cuatro fases: 1) elaboración del proyecto; 2) presupuestación de recursos; 3) validación, y 4) ejecución.<sup>295</sup> En dicha sesión también se trató el tema del ejercicio presupuestal del Consejo durante 2006 y el titular de la Secretaría Técnica de la Comisión, Martín de la Rosa Medellín, explicó lo siguiente:

“[...] en relación con este punto había habido un error conceptual de origen para el ejercicio presupuestal. Y que tampoco los mecanismos de instrumentación habían sido los más adecuados. Resaltó que no ha sido por falta de disposición o voluntad, pues los recursos ahí están en el presupuesto de Indesol. Lo que ha pasado es que no se han encontrado los mecanismos para hacer las transferencias correspondientes de recursos. Hay que tomar en cuenta que el Consejo presenta una naturaleza ‘sui generis’ a la que no le hemos encontrado una salida pertinente”.<sup>296</sup>

Ante la cercanía del cambio de administración y en la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo del 6 de octubre del 2006, Martín de la Rosa Medellín, informó que se habían sostenido reuniones con el PNUD para conocer detalles del proyecto de financiamiento para el Consejo, así como que el Indesol había presupuestado un monto para el Consejo en 2007, por lo que solicitaba que se presentará un programa anual de trabajo con un presupuesto desagregado por actividad.<sup>297</sup>

294 Consejo Técnico Consultivo. “Ayuda memoria de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 15 de agosto del 2005, p. 3.

295 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 4 de agosto del 2006, pp. 3 y 4.

296 *Ibid.*, p. 5.

297 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 6 de octubre del 2006, p. 3. El 19 de septiembre del 2006, integrantes del Consejo sostuvieron una reunión de trabajo con la secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco, donde se trató el tema del presupuesto del Consejo y el proyecto de financiamiento por parte del PNUD.

Con la llegada de la nueva administración, y en la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de marzo del 2007, la Mtra. Lydia Madero García, secretaria técnica de la Comisión, informó que para las sesiones del Consejo, el Indesol contaba con un presupuesto de un millón de pesos.<sup>298</sup> Posteriormente, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2007 se integró la Comisión de Presupuesto con el objetivo de elaborar una propuesta de presupuesto para la operación del Consejo en el año 2008.<sup>299</sup> Dicha Comisión se conformó de la siguiente manera: Cristina Cortés Carrillo, Yolanda Ferrera Martínez y Alfonso Poiré Castañeda (coordinador).

El término de gobernanza incluye como requisito indispensable contar con recursos de autoridad, administrativos, informativos, así como económicos, los cuales hacen que la administración pública esté en posibilidad de hacer cosas y lograr resultados, por lo que en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión del 28 de agosto del 2007 se acordó lo siguiente:

“Las cuatro secretarías que conforman la Comisión de Fomento buscarán los mecanismos conducentes para crear una reserva presupuestal que se utilizará para la operación del Consejo Técnico Consultivo; reserva que será operada y administrada por la Comisión”.<sup>300</sup>

En este sentido, por primera vez desde la instalación del Consejo en 2005, las cuatro secretarías que integran la Comisión conformaron un fondo de cuatro millones de pesos, mediante la transferencia de un millón de pesos por parte de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, y de Hacienda y Crédito Público al Indesol como Secretaría Técnica, para la ejecución del programa de trabajo 2008 del Consejo.

En la Tercera Sesión Ordinaria del 19 de octubre del 2007, en el punto VI del orden del día sobre el tema del presupuesto para el programa de trabajo del Consejo, se informó que el presidente del mismo remitió un oficio al Dip. Raúl Alejandro Padilla Orozco, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para comunicarle que la Comisión de

298 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de marzo del 2007, p. 3.

299 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto del 2007, p. 5.

300 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 28 de agosto del 2007, p. 6.

Presupuesto del Consejo le hará llegar una propuesta de presupuesto, con el objeto de que fuera analizada e incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.<sup>301</sup>

En la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión, que se celebró el 22 de enero del 2009, se instruyó a la Secretaría Técnica dar continuidad al acuerdo de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 28 de agosto del 2007 referente a la instauración de una reserva presupuestal para la operación del Consejo, para ello cada secretaría integrante aportaría un millón de pesos.<sup>302</sup> Adicionalmente, la Comisión autoriza a cada secretaría ejercer el presupuesto de manera ágil en aquellos casos en que sea responsable de las actividades que tenga a su cargo.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril del 2009 se propusieron tres tareas respecto al presupuesto para el órgano colegiado, a saber: 1) cabildear con el diputado Raúl Padilla Orozco, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la cámara baja; 2) proponer que se destinen partidas específicas y etiquetadas para el Consejo, y 3) investigar la posibilidad de crear un fideicomiso.<sup>303</sup>

El 4 de noviembre del 2009 se llevó a cabo una reunión de integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de la H. Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, la comisión intersecretarial y el Consejo, con el propósito de intercambiar opiniones sobre el fomento a las actividades de las OSC y la promoción de la participación ciudadana.<sup>304</sup> Después de la referida reunión, el 10 de noviembre se presentó la siguiente proposición con punto de acuerdo en la cámara baja:

“Se exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la honorable Cámara de Diputados a efecto de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2010 se incorpore un anexo con los recursos que ejercerán las dependencias o entidades de la administración pública federal para el fomento de las actividades

301 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 19 de octubre del 2007, p. 5.

302 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 22 de enero del 2009, p. 11.

303 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de abril del 2009, p. 11.

304 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República, 2009, p. 658.

de las organizaciones de la sociedad civil, establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.<sup>305</sup>

En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión del 22 de enero del 2010, las cuatro dependencias integrantes de la comisión intersecretarial acuerdan lo siguiente:

“[...] realizar una aportación cada una de ellas por un monto de \$1,000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M.N.), con el fin de crear una nueva reserva presupuestal para el ejercicio fiscal 2010. Dicha reserva presupuestal será administrada por la Secretaría Técnica de la “COMISION” en los términos de la normatividad aplicable y se utilizará para la realización de actividades definidas en el Programa de Trabajo aprobado por la misma, así como para la operación del Consejo Técnico Consultivo. [...]”.<sup>306</sup>

En esta misma sesión la Comisión autoriza la adopción de dos modalidades alternativas para el ejercicio del presupuesto: a) mediante la transferencia de los recursos a la Secretaría Técnica, y b) el ejercicio por parte de las secretarías que la integran.

En la Segunda Sesión Ordinaria del 17 de diciembre del 2010 y en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión del 14 de diciembre del 2011, las cuatro secretarías que conforman la Comisión acuerdan crear nuevamente una reserva presupuestaria para los ejercicios fiscales del 2011 y 2012 respectivamente, en los mismos términos que el año anterior, con el propósito de implementar las acciones definidas en el programa de trabajo anual de la Comisión y para la operación del Consejo.<sup>307</sup>

305 Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, núm. 2885-VI, 10 de noviembre del 2009. Dicho punto de acuerdo fue suscrito por las diputadas Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes, María Marcela Torres Peimbert, Laura Elena Estrada Rodríguez, María Joann Novoa Mossberger, Rosi Orozco, María de Lourdes Reynoso Femat, María Yolanda Valencia Vales y Tomasa Vives Preciado.

306 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 22 de enero del 2010, p. 17.

307 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 17 de diciembre del 2010, pp. 13 y 14; Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 14 de diciembre del 2011, pp. 14 y 15.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 28 de abril del 2011, en el punto del orden del día “Presupuesto para el Programa de Trabajo”, el presidente del mecanismo participativo, Gómez Morín Martínez del Río, informó que está previsto que cada una de las dependencias que conforman la Comisión hagan un aporte de un millón de pesos para el programa de trabajo de la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano.<sup>308</sup>

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo del 2012 se acordó integrar un documento con las dudas sobre el tema presupuestal del Consejo, a fin de remitirlo a la Comisión para su atención.<sup>309</sup> El presidente del instrumento participativo, Jorge Alberto Lara Rivera, precisó que se debe entender que el Consejo no es una unidad de gasto, lo cual representa una debilidad institucional, por lo que en el futuro se deben impulsar cambios legales para que éste cuente con recursos suficientes en el ejercicio de sus funciones.

Sin duda, la operación óptima del órgano colegiado de participación implica costos, lo cual se compensa con el valor agregado que aporta en términos de legitimidad, espacio privilegiado de diálogo de la administración pública y las organizaciones de acción colectiva, así como de la mejora de la acción pública, con sus propuestas, opiniones y recomendaciones, respecto de la aplicación y cumplimiento de la LFFAROSC.

## 5.5. Participación de exconsejeros en las actividades del Consejo

La constitución del Consejo “de abajo hacia arriba” como consecuencia del impulso de la LFFAROSC por una red de OSC generó una paradoja: conservar la influencia en la toma de decisiones en el mecanismo de participación ciudadana por parte de los exconsejeros, principalmente de las OSC del grupo promotor vinculado con el origen de la Ley, o abrir y ampliar la presencia de otras OSC. No obstante, el reto de este instrumento participativo consistía en ponerlo al alcance de las OSC que cuentan con las capacidades y condiciones para integrarse al mismo.

La participación de los exconsejeros en las actividades del órgano colegiado, específicamente en las sesiones y reuniones del pleno y en las comisiones

308 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 28 de abril del 2011, p. 6.

309 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 14 de marzo del 2012, p. 9.

de trabajo, se interpreta por parte de los promotores de la LFFAROSC como un requisito para su aplicación, debido a que no es suficiente su publicación, sino que es necesario que un actor activo que estuvo presente en las fases de posicionamiento temático y elaboración del proyecto de Ley, así como en la interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo para su aprobación, vigile su implementación de acuerdo al espíritu del legislador y, sobre todo, conforme a la idea original de las organizaciones voluntarias de la sociedad civil que lucharon por ella.

La LFFAROSC y su Reglamento no establecen ninguna referencia a la participación de los exconsejeros en las actividades del órgano participativo en general, así como en las sesiones y reuniones en particular. Solamente el artículo 37 del Reglamento de la Ley establece que: “Las sesiones del Consejo serán públicas, así como las minutas que al respecto se levanten, en los términos de la ley de la materia”.

Ante la conclusión del periodo de la primera generación de consejeros representantes de las OSC y los sectores, en la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo del 6 de octubre del 2006, el consejero Gabriel Flores Hernández propuso la creación de una comisión de asesores integrada por exconsejeros fundadores.<sup>310</sup>

En la Primera Sesión Extraordinaria del 30 de marzo del 2007 se informó que está en funciones la Comisión de Asesores del Consejo, conformada por exconsejeros fundadores o de la primera generación.<sup>311</sup> En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 25 de abril del 2008, presidida por el Dr. Alejandro Poiré Romero, en el punto VI del orden del día sobre la reestructuración de las comisiones de trabajo del Consejo, se aprobó la integración de la Comisión de Asesores (exconsejeros) de la siguiente manera: Ana María Salazar Sánchez (coordinadora), Fernando Castro y Castro, Manuel Canto Chac, Francisca Jiménez Barrientos, Miguel Concha Malo, Rafael Reygadas Robles Gil, Cristina Safa Barraza, Fernando Torres Villarreal y Jorge Villalobos Grzybowicz.<sup>312</sup>

310 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 6 de octubre del 2006, p. 4.

311 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de marzo del 2007, p. 3.

312 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 25 de abril del 2008, p. 5. En la Comisión de Asesores destacan Salazar Sánchez de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Castro y Castro de la Fundación Miguel Alemán, y Villalobos Grzybowicz del Cemefi, quienes fueron promotores de la LFFAROSC.



En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo que se celebró el 24 de noviembre del 2009, presidida por Blanca Heredia Rubio, la consejera suplente María Antonieta Robles Barja leyó un documento en el que solicitó a la presidenta del Consejo convocar a la Comisión de Asesores a las sesiones, reuniones y eventos relacionados con los trabajos del mismo.<sup>313</sup>

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo que se realizó el 28 de abril del 2011, presidida por Manuel Gómez Morín Martínez del Río, en el punto referente a los asuntos generales, las consejeras María Teresa Munguía Gil, Martha Guadalupe Figueroa Mier y Consuelo Castro Salinas hicieron del conocimiento del pleno del Consejo su interés de participar en la Comisión de Asesores, así como considerar la parte presupuestal para garantizar su asistencia.<sup>314</sup>

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto del 2011 se acordó incorporar en el Manual de Operación del Consejo el acuerdo de la Primera Sesión Extraordinaria del 25 de abril del 2008, referido a la integración y funcionamiento de las comisiones de trabajo para que se dé reconocimiento formal a la participación de los exconsejeros en las acciones del Consejo.<sup>315</sup>

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo del 2012 Jorge Alberto Lara Rivera, presidente del mismo, informó que había convocado a una reunión de trabajo a algunos exconsejeros, para buscar darle vida orgánica a la Comisión de Asesores, pero priorizando la necesidad de orden y la prerrogativa plena de los consejeros vigentes de hacerse escuchar.<sup>316</sup> Asimismo, el consejero suplente Julio Garduño Colín solicitó su integración a la referida Comisión una vez terminada su gestión.

313 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 24 de noviembre del 2009, p. 8.

314 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 28 de abril del 2011, p. 8.

315 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto del 2011, p. 13.

316 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 14 de marzo del 2012, p. 3. Dicha reunión se derivó de una carta de algunos exconsejeros dirigida al secretario de Gobernación, Alejandro Poiré Romero, donde solicitan una audiencia para dialogar sobre las acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF en beneficio de las OSC y el funcionamiento de la Comisión y el Consejo. (Consejo Técnico Consultivo. “La Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Origen, trayectoria, situación actual y retos”. México, Consejo, 17 de febrero del 2012, 12 pp.).

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 26 de abril se discutió y aprobó la modificación del Manual de Operación del Consejo, la cual consiste principalmente en formalizar la participación de los exconsejeros en las actividades del mismo.<sup>317</sup> En el artículo 2 del Manual se introdujo, por primera vez, la figura de exconsejeros en la siguiente definición de “Grupo de Expertos”:

“[...] integrado por especialistas, exconsejeros y ciudadanos, a quienes se les solicite su participación y opinión en las sesiones del Consejo, así como en las Comisiones y Grupos de Trabajo, cuando los temas de la agenda así lo requieran [...]”.<sup>318</sup>

La regulación de la intervención de los exconsejeros en las actividades de este mecanismo de participación ciudadana permite evitar la formación de las denominadas “elites participativas” que en función de su trayectoria histórica y capacidad técnica puedan retener el diálogo y la incidencia, así como avanzar en la institucionalización del mismo al predominar la influencia de los consejeros vigentes en la toma de decisiones.<sup>319</sup> Asimismo, al introducir la figura de “Grupo de Expertos” en el Manual de Operación se encauza y aprovecha de manera ordenada la experiencia de los exconsejeros cuando la temática a discutir lo requiera.

317 Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 26 de abril del 2012, 3 pp. En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 26 de julio se validó la integración de la Comisión de Temas Internacionales. (“Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 26 de julio del 2012, p. 5).

318 Consejo Técnico Consultivo. “Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 26 de abril del 2012, p. 2.

319 Clemente Navarro Yáñez. “Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)”, en Joan Font (coord.). *Op. cit.*, pp. 95-110.