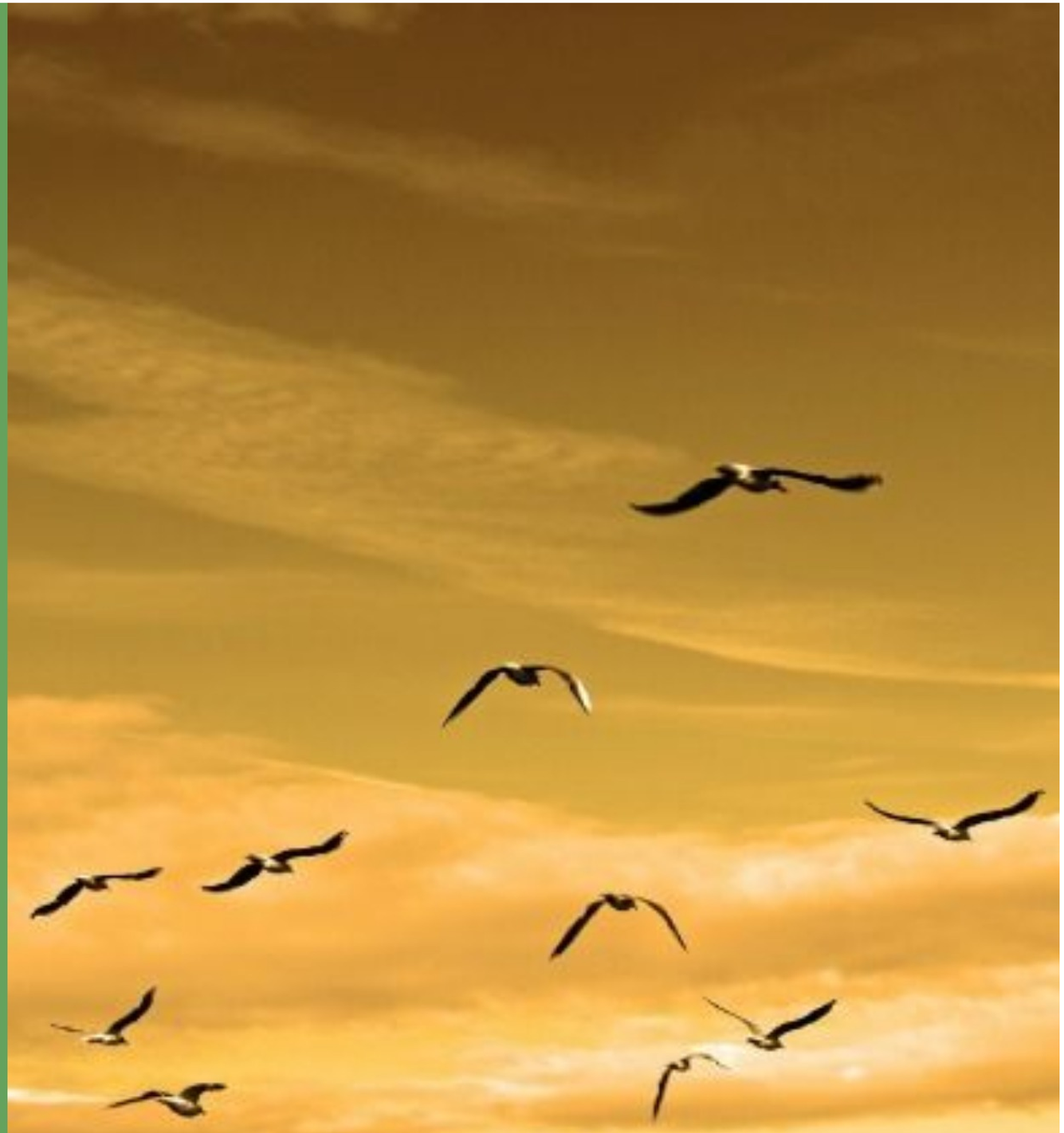
Fortaleciendo una visión de derechos de las organizaciones de la sociedad civil

Carlos Chávez Becker
Humberto Muñóz Grandé
Carlos Zarco Mera



La presente publicación ha sido realizada con apoyo del Fondo Global para los Derechos Humanos y Open Society Foundations, las opiniones vertidas en la misma son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de las fundaciones mencionadas o de UnidOSC como colectivo de activistas, académicos y organizaciones civiles.

Introducción

Carlos Zarco Mera[1]

UnidOSC es una coalición conformada por organizaciones civiles, académicos y activistas, que trabaja en torno a los derechos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Desde esa lógica hemos construido un proceso de articulación de casi tres años que está en ascenso, tanto en contenidos de la agenda como en la suma de organizaciones a nivel nacional.

Consideramos importante profundizar en el argumento central de nuestro propósito como coalición: las condiciones en México para un entorno favorable al ser y quehacer de las OSC. Para ello invitamos a reflexionar a tres personas que han estado particularmente involucradas en el tema. A Humberto Muñoz Grandé que en su rol como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Fomento ha podido acompañar de cerca la evolución de análisis y planteamientos tanto desde dicha Comisión inter-secretarial como desde el Consejo Técnico Consultivo (CTC). También invitamos a Carlos Chávez Becker, exmiembro del CTC, quien desde la Academia ha producido un estudio reciente, publicado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, sobre la realidad del sector y del entorno en el país. Y a un servidor que ha acompañado la evolución de UnidOSC y del debate sobre el sector en diversos espacios. Los tres coincidimos en el esfuerzo de consolidar el aporte desde UnidOSC.

Se nos encargó elaborar textos que reflejaran el estado del arte sobre tres temas centrales. Humberto ha desarrollado una reflexión sobre un sistema nacional para promover los derechos de las OSC, yendo más allá del marco actual de fomento que, en la práctica, aparece como fragmentado y poco efectivo en la intención de liberar y fortalecer el potencial de la energía organizada del sector. Carlos Chávez analiza la política pública actual de fomento a partir del informe que para tal fin elabora la administración pública, y confirma el análisis de una política fragmentada, "estancada y a la deriva" que requiere estar mejor estructurada y dirigida. Respectivamente, se me encargó revisitar la agenda de incidencia elaborada por UnidOSC, desde un punto de vista más analítico.

Optamos por acordar los temas generales y dejar en libertad a cada autor para la elaboración de sus reflexiones. Por ello se podrán apreciar algunas breves repeticiones que no afectan la esencia de los planteamientos. Estamos ante un conjunto de textos unificados por el enfoque, más que ante un texto unificado.

Estos textos no pretenden expresar o reflejar el posicionamiento oficial del Colectivo. Son contribuciones analíticas para profundizar nuestro propio debate y el debate público sobre la relevancia de las OSC.

[1] Integrante de la Secretaría Ejecutiva de UnidOSC

Introducción

Carlos Zarco Mera[1]

Son puntos de vista sin embargo, comprometidos con una agenda de incidencia. Claramente buscamos que tanto el entorno social, económico y político en México como la capacidad de incidencia de las OSC, avancen y se puedan consolidar las propuestas que se han construido de forma colectiva en los últimos años: que las OSC sean reconocidas como entidades de utilidad pública, que contemos con un sistema de protección y promoción de los derechos de las OSC en el país, que la política pública sea articulada, planeada y evaluada, que se asigne de manera transparente un presupuesto directamente orientado al fortalecimiento de las organizaciones y a la realización de sus actividades, que las OSC nos fortalezcamos institucionalmente y con ello nuestra capacidad profesional y de rendición de cuentas y que contribuyamos proactivamente, en diálogo con los diversos sectores y con las instancias gubernamentales, al México incluyente, justo y democrático que destaque en el concierto de las naciones por su compromiso activo con las mejores causas de la humanidad.

Agradecemos al Colectivo la confianza para compartir estas reflexiones.

Ciudad de México, diciembre de 2018

[1] Integrante de la Secretaría Ejecutiva de UnidOSC

I. Arquitectura institucional para el Sistema nacional de derechos de las organizaciones de la sociedad civil en México: Un primer borrador

Humberto Muñoz Grandé[2]

1. ANTECEDENTES

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mexicana alcanzan una cifra aproximada de 40,000 a nivel nacional, según datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), a octubre de 2018; en su conjunto, estas OSC aportan alrededor del 3% del Producto Interno Bruto de 2017 (INEGI). Son también generadoras de empleo al integrar el 3% de la Población Económicamente Activa (INEGI) en el mismo año, además de conjuntar el esfuerzo de más de un millón setecientas mil personas voluntarias al año. Aún así, comparado con otros países, pareciera que nuestras cifras son muestra de un incipiente sector. Brasil, por ejemplo, cuenta con 820,000 OSC, que contribuyen con el 3.7% de la PEA. Chile es también un referente en el Continente con 234,500 OSC a 2015, una contribución de éstas al PIB del 2.2%%, que dan empleo a 160,000 personas y representan el 2.6% de la PEA (Soto y Viveros, 2016). Ecuador también tiene un sector asociativo significativo, en donde existen 63,000 OSC a 2018, según el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales - SUIOS. La tabla 1 que a continuación se presenta permite comparar a las OSC con algunos de nuestros países latinoamericanos.

Tabla 1. Dimensión del Tercer Sector en países seleccionados

País	Número OSC	Densidad Asociativa (OSC por cada 100,000 hb.)	Contribución al PIB	Contribución a la PEA
Brasil	820,000	396	No Disponible	3.7%
Chile	234,500	130	2.2%	2.6%
Ecuador	63,000	164	No Disponible	No Disponible
México	40,000	34	3%	3%

[2] Coordinador del Doctorado en Innovación y Responsabilidad Social de la Universidad Anáhuac México. Socio Director de Grupo Tercer Sector y Secretario Ejecutivo del Consejo Técnico consultivo (CTC).

II. Caracterización de las OSC

Para efectos de este análisis consideramos necesario ampliar el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con el cual se ha construido el andamiaje institucional actual. En este sentido, proponemos un nuevo constructo a partir de una mezcla de aproximaciones entre lo normativo y lo político, cuyas características se enlistan a continuación.

- Privadas. Sujetos de derecho privado
- Adhesión voluntaria. Sus miembros se adhieren a la organización de manera voluntaria
- Sin fines de lucro. No distribuyen remanentes sociales entre sus fundadores y colaboradores

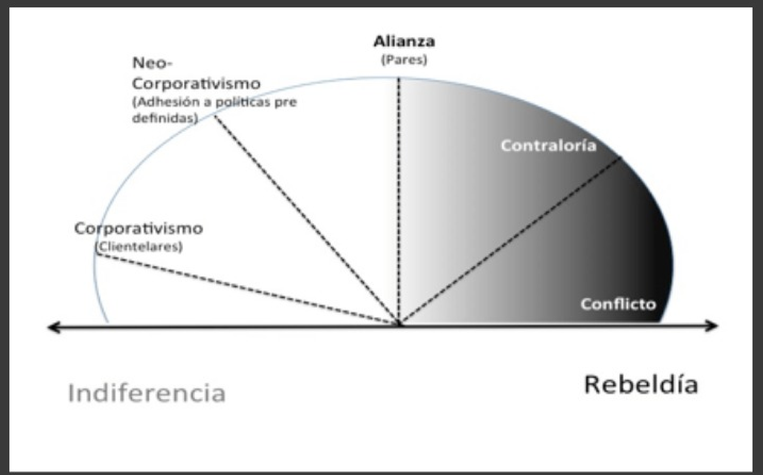
- No partidarias. No forman parte de la estructura de un partido político, aun cuando se pueda reconocer la existencia de alguna afinidad ideológica con alguno(s), sin que ello pueda ser considerado una afiliación partidaria
- Organizadas. Esto implica a las OSC constituidas, pero también no constituidas
- Autónomas. Independientes de las dependencias y entidades de la Administración pública en sus diferentes órdenes de gobierno, federal estatal o municipal

Proponemos así, la eliminación de la aproximación de fomento a las actividades realizadas por las OSC para sustituirla por la de derechos de OSC en tanto partimos de un enfoque político y no solamente económico. Con ello proponemos recuperar su función y dimensión política para reconocer su vocación de incidencia en asuntos públicos, sin que ello signifique que sus formas y estrategias de actuación se realizan a través del sistema político-partidista (Olvera, s/f en Chávez y Ullóa 2018)

De esta forma, más allá del tipo de actividades que realicen, se les reconoce como personas morales sujetas al derecho privado y con derechos para participar en cualquier decisión pública. En consecuencia, el sustento de la propuesta se ubica en la gobernanza, la cual nos abre la posibilidad de comprender "una forma de gobernar diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil" (Mayntz, 1998). Esta forma distinta de gobernar implica que tanto las instancias gubernamentales como las de organizaciones de derechos privado (lucrativas y no lucrativas) tienen derecho de involucrarse en las distintas fases de política pública como la formulación, monitoreo, supervisión, implementación y evaluación de políticas públicas.

Esta perspectiva favorece la elaboración de una propuesta definida a partir una visión de sociedad civil que funge como contrapeso de poder político, es decir, una relación naturalmente tensa, que pasa por distintos estadios o grados de tensión que van desde la indiferencia en su extremo de nula relación, hasta la rebeldía en su extremo de conflicto, pasando por la colaboración entre pares. Mayntz (2001) advierte que, en la gobernanza moderna, el Estado y las OSC interactúan conservando su autonomía, característica que abre paso a distintos grados de tensión. Anheier (2000), por su parte, señala que la relación entre ambos actores está dada, entre otros factores, a partir del tipo de régimen político y el paradigma dominante en la administración pública en turno. De esta forma, encontramos una diversidad de configuraciones de esa relación que cruzan por distintos estadios como la indiferencia, el corporativismo, el neo-corporativismo, la alianza, la incidencia, el conflicto y la rebeldía; pudiendo coexistir más de un estadio o todos en un mismo plano de relación. La siguiente figura ilustra esta idea.

Figura 1. Termómetro de relaciones gobierno - OSC



Las OSC suelen transitar por los diferentes estadios, en distintos momentos o incluso en un mismo momento, por ejemplo, en un sistema democrático, una OSC que defienda derechos humanos puede ser profundamente crítica y ubicarse en un estadio de conflicto con el gobierno en materia de protección de derechos de periodistas y al mismo tiempo tener una relación neo-corporativa en cuanto a la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, una organización se puede situar en la cooptación en el tiempo "X" y transitar hacia la rebeldía en el momento "Y" en función, por ejemplo, de un cambio de partido político en el poder; de tal suerte que no necesariamente se estanque en un sólo tipo de relación, pues su permanencia estará en función de la resolución de sus demandas, de la alineación ideológica con la administración pública en turno o del rendimiento político derivado de determinada postura.

En el caso mexicano, desde la Colonia hasta nuestros días, las OSC, han pasado por todos los estadios posibles de interacción y se han definido a partir del régimen político, pero también del subsector específico al que pertenecen; por ejemplo, si bien en el siglo XIX existieron roces importantes entre el gobierno federal y las incipientes Instituciones de Asistencia Privada (IAP), actualmente, pareciera que las organizaciones asistenciales tejen relaciones más tersas con el gobierno dado su papel más orientado, en un sentido económico, como productores y distribuidores de servicios públicos.

Una forma distinta de relación gobierno – sociedad civil surge cuando se trata de organizaciones también de beneficio a terceros y de profesionales o de empresarios, dando paso, en algunos casos, a posibles relaciones neo-corporativas (en el sentido positivo del término) que se caracterizan por su grado de institucionalidad. En este caso tenemos a las distintas organizaciones que se suman como ejecutoras de políticas públicas previamente definidas por el gobierno en turno mediante el acceso a recursos públicos para la implementación de proyectos alineados a los programas sectoriales, como algunas OSC que acceden a recursos públicos asignados directamente por la Secretaría de Educación Pública, o a las convocatorias del Programa de Coinversión Social operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) o del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA. Por lo general, esta relación se da entre OSC formalmente constituidas dado el intercambio de recursos financieros determinados por una relación de tipo contractual. Insistimos en que esta relación neo-corporativa no tiene un signo positivo o negativo en sí mismo, se trata de un tipo de relación con un determinado actor institucional que puede coexistir con otro tipo de relación con otro actor, en donde podría existir simultáneamente una relación clientelar con uno y otra de contraloría con otro, por ejemplo.

Para algunos autores más alineados a la lógica de cooperación y de responsabilidad social, la alianza constituye el tipo deseado de tensión; ésta se entiende como "una relación abierta y horizontal establecida entre socios activos cuya fortaleza radica en los aportes distintos, pero complementarios que cada uno hace para alcanzar un propósito común acordado por todos" (Fundación Corona y Banco Mundial, 2002). En el caso mexicano estas alianzas surgen a partir de convenios bilaterales de cooperación entre la organización y las dependencias o entidades de la administración pública, o bien bajo formas más institucionalizadas como las Alianzas Público-Privadas reguladas por ley. Por esta razón es común que las alianzas se presenten con organizaciones constituidas formalmente que con aquellas que no lo están. De esta forma, la alianza se da en el plano de relación entre pares, es decir, sin subordinación entre los actores, lo cual supone una distribución equitativa de poder que se desarrolla en procesos continuos de relaciones estructuradas con criterios de igualdad y reglas del juego convenidas previamente entre los aliados (Chávez y Muñoz, 2016).

Los procesos de vigilancia y de contraloría social que ejercen cierto tipo de OSC sobre determinadas políticas públicas o acciones de gobierno configuran otro tipo de relación. En este contexto se inscriben organizaciones tanto constituidas como colectivos que no lo están, pero con suficiente fuerza para promover la inclusión de temas en la agenda pública y para diseñar o modificar políticas públicas específicas. Producto de esta relación es, por ejemplo, la tipificación del Feminicidio en el Código Penal Federal en 2012 impulsado por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. Otro ejemplo son los denominados "tanques de pensamiento" –Think Tanks- más asociadas a la vigilancia, evaluación o a la rendición de cuentas en ciertas políticas como México Evalúa, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), Transparencia Mexicana, entre otros.

Así, en el espacio de la gobernanza hay cabida para la indiferencia, el disenso y la rebeldía que, institucionalizada o no, contribuye a democratizar las decisiones públicas y defender los intereses y derechos de sectores organizados de la sociedad. Pensar la relación entre las OSC y el gobierno desde esta lógica democrática en donde la tensión es natural en un sistema de contrapesos nos parece indispensable para repensar un Sistema nacional de derechos de OSC.

III Hacia un sistema nacional de derechos de las OSC

La idea de un Sistema Nacional de Derechos de las OSC (SNDOSC) es producto de una etapa de madurez institucional en la relación entre gobierno y sociedad civil. Al respecto, se ha señalado que:

"La evolución de la relación entre OSC y gobierno, en buena parte de los países occidentales y democráticos, puede compararse a partir de la evolución de los marcos institucionales en los que las OSC se desenvuelven localmente. Esta comparación es plausible a partir de tres etapas de desarrollo por las que atraviesan los marcos institucionales. La primera etapa está asociada al reconocimiento de derechos y al ejercicio de libertades, como la de expresión y asociación; la segunda se relaciona con la construcción de dispositivos institucionales mínimos como leyes, autoridades, programas, procedimientos, mecanismos y estímulos específicos para el sector. Finalmente, la tercera, se identifica con capacidades tanto gubernamentales como societales para articular esos dispositivos institucionales en una Política de Estado hacia las OSC, y que en nuestra opinión debe caracterizarse por su coordinación al interior del Poder Ejecutivo, con los otros poderes, entre los tres órdenes de gobierno y con la propia sociedad civil". (Muñoz, 2017)

Desde hace varios años se ha pensado en la necesidad de contar con un Programa Especial de Fomento a las OSC (PEFOSC), que evolucione en una Política Pública hacia las OSC (PPOSC), misma que puede llegar a transformarse en un Sistema Nacional de Derechos para las OSC (SNDOSC).

El Consejo técnico consultivo de la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, junto con varios expertos y académicos, han advertido la necesidad de contar con un PEFOSC como un dispositivo para articular y dar rumbo a la PPOSC. Este es un primer paso indispensable para transitar de acciones aisladas de fomento hacia una política pública, pero aún insuficiente para construir el SNDOSC.

En nuestra perspectiva, los programas, incluido el PEFOSC, son solamente uno de los componentes de cualquier política pública, así, sostenemos que la política pública debe entenderse como un conjunto de instituciones y estrategias articuladas para un propósito, en este caso instituciones para el desarrollo de las OSC y de su relación con el Estado. En el marco de esta política pública habría que preguntarse ¿cuáles son los referentes legales de las OSC?, ¿en qué nivel de planeación nacional se encuentra la relación gobierno - OSC?, ¿por medio de qué mecanismos se materializa? ¿qué insumos de información se tienen respecto de las OSC y de su relación con el gobierno?

En ese sentido, las relaciones institucionales entre el gobierno y las OSC se desarrollan en el marco de un conjunto de componentes que, una vez articulados, pueden configurar la PPOSC (un paso posterior de esta PPOSC será la construcción de un SNDOSC que articule dispositivos federales con estatales y municipales). Los componentes de la PPOSC se ilustran en la siguiente figura y se describen en los siguientes apartados como:

1. Componente Legal
2. Componente Programático
3. Componente Financiero
4. Componente de Participación Ciudadana
5. Componente de Información

Figura 2. Dispositivos institucionales de la política de fomento

1- Componente Legal

En el caso de disposiciones jurídicas, las OSC encaran un complejo "entrampado" institucional (Muñoz, 2014) conformado principalmente por leyes específicas como la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFOSC) encaminada al diseño de un ambiente propicio para el desarrollo de las OSC, y donde uno de los incentivos más importantes es la obtención de recursos gubernamentales para la ejecución de proyectos alineados a políticas públicas predefinidas. Otra de las leyes con alto impacto en el desempeño financiero y administrativo de las organizaciones es la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que de manera particular establece obligaciones y derechos para OSC que buscan donativos privados para el desarrollo de actividades específicas definidas en esa ley, mediante la autorización para expedir recibos deducibles de impuestos. Finalmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene también implicaciones en materia de recursos públicos al establecer que las secretarías podrán otorgar subsidios al sector social (art 79) y donativos orientados a ciertas actividades (art 80).

En el orden federal, la LFFOSC y LISR conforman las disposiciones jurídicas de mayor impacto en el desempeño de las OSC (Muñoz, 2014), en estas se concentran las regulaciones sobre las actividades (LFFOSC) y sobre los recursos (LISR, LFFOSC y LFPRH) de buena parte de las organizaciones, lo que se traduce en el marco de incentivos que determinan, en cierta medida, el tipo de relación entre el gobierno federal, estatal y las OSC.

La lectura de los objetivos políticos y económicos que subyacen a las leyes referidas, nos permite advertir que la construcción de este andamiaje legal parece haberse inspirado por momentos bajo la perspectiva de la gobernanza, como en el caso de la Ley de Planeación y en algunos artículos de la LFFOSC (art 6, fracciones II, III, IV, VI y XI), no obstante, la mayoría de sus disposiciones revelan cierta inclinación hacia la tradición económica del New Public Management, particularmente aterrizado desde la óptica del Nonprofit Sector en donde las organizaciones son vistas desde un ángulo económico como productoras y distribuidoras de bienes y servicios.

Esta visión económica del Nonprofit Sector, que desde el año 2000 ha permeado la perspectiva gubernamental, ha tenido efectos importantes en la relación gobierno - OSC en tanto que ha limitado en cierta forma, la capacidad de acción política de las OSC (Olvera, 2009) y ha acortado las posibilidades de comprensión de un sector más amplio, con actores más allá de los institucionalizados y por tanto más complejos; situación que hemos tratado de contrarrestar con la caracterización de OSC definida al inicio de este documento. La discusión sobre los abordajes teóricos del Tercer Sector es relevante, no solamente en términos académicos, ya que su imaginario se ha materializado en normas que han tenido efectos directos en la asignación y registro de recursos públicos dirigidos a las OSC. En este sentido, al considerar como únicas características organizacionales en la LFFOSC, lo privado, lo institucional y lo no lucrativo (propias de la tradición del Nonprofit Sector), se ha abierto la posibilidad de contabilizar como recursos públicos hacia las OSC, aquellos dirigidos a instancias cuasi gubernamentales que cumplen también con esas características (de la Vega y Montes, 2016).

2- Componente Progamático

La relación gobierno federal-OSC está delineada, también, por la ideología del partido en el poder y la perspectiva que la APF en turno tiene sobre las OSC en su conjunto. Así, la relación entre gobierno y organizaciones puede advertirse en los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades.

En el PND 2013-2018 las OSC están presentes al nivel de líneas de acción, en dos metas y dos enfoques transversales, mismos que se presentan a continuación.

-
- Meta México en Paz/Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática/Estrategia 1.1.1 Contribuir al desarrollo de la democracia/ línea de acción "Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".
- Meta México Próspero/ Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo/ Estrategia 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad/ línea de acción "Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales".
- Enfoque transversal: México en Paz/ Estrategia II Gobierno Cercano y Moderno/ línea de acción "Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública".

Enfoque transversal: México con Responsabilidad Global) / Estrategia II Gobierno Cercano y Moderno/ línea de acción "Ampliar y profundizar el diálogo con el sector privado, organismos del sector social y organizaciones de la sociedad civil".

Por otra parte, la presencia de las OSC en los programas sectoriales, derivados del PND, se puede dividir en dos categorías, la primera relacionada con los programas de cada sector (salud, educación, gobernación, medio ambiente, etc.) en donde los ramos administrativos pueden disponer de objetivos, estrategias o líneas de acción para que las OSC incidan en determinado tema de la política pública. Es decir, en donde la unidad de interés o destinatario es una política pública particular y en la cual las OSC participan como actores. La segunda categoría está asociada directamente a los programas particulares donde las OSC son vistas como la unidad de interés o destinatarias de la política; el caso más claro, aunque limitado en sus alcances, es el Programa de Trabajo Conjunto (PTC) entre la CF y el Consejo Técnico Consultivo (CTC). Existen también líneas de acción en tres programas sectoriales específicos, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, el Programa Sectorial Gobernación (PSEGOB) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS).

2- Componente Programático

En el caso de disposiciones jurídicas, las OSC encaran un complejo "entrampado" institucional (Muñoz, 2014) conformado principalmente por leyes específicas como la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFOSC) encaminada al diseño de un ambiente propicio para el desarrollo de las OSC, y donde uno de los incentivos más importantes es la obtención de recursos gubernamentales para la ejecución de proyectos alineados a políticas públicas predefinidas. Otra de las leyes con alto impacto en el desempeño financiero y administrativo de las organizaciones es la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que de manera particular establece obligaciones y derechos para OSC que buscan donativos privados para el desarrollo de actividades específicas definidas en esa ley, mediante la autorización para expedir recibos deducibles de impuestos. Finalmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) tiene también implicaciones en materia de recursos públicos al establecer que las secretarías podrán otorgar subsidios al sector social (art 79) y donativos orientados a ciertas actividades (art 80).

En el orden federal, la LFFOSC y LISR conforman las disposiciones jurídicas de mayor impacto en el desempeño de las OSC (Muñoz, 2014), en estas se concentran las regulaciones sobre las actividades (LFFOSC) y sobre los recursos (LISR, LFFOSC y LFPRH) de buena parte de las organizaciones, lo que se traduce en el marco de incentivos que determinan, en cierta medida, el tipo de relación entre el gobierno federal, estatal y las OSC.

La lectura de los objetivos políticos y económicos que subyacen a las leyes referidas, nos permite advertir que la construcción de este andamiaje legal parece haberse inspirado por momentos bajo la perspectiva de la gobernanza, como en el caso de la Ley de Planeación y en algunos artículos de la LFFOSC (art 6, fracciones II, III, IV, VI y XI), no obstante, la mayoría de sus disposiciones revelan cierta inclinación hacia la tradición económica del New Public Management, particularmente aterrizado desde la óptica del Nonprofit Sector en donde las organizaciones son vistas desde un ángulo económico como productoras y distribuidoras de bienes y servicios.

Esta visión económica del Nonprofit Sector, que desde el año 2000 ha permeado la perspectiva gubernamental, ha tenido efectos importantes en la relación gobierno - OSC en tanto que ha limitado en cierta forma, la capacidad de acción política de las OSC (Olvera, 2009) y ha acortado las posibilidades de comprensión de un sector más amplio, con actores más allá de los institucionalizados y por tanto más complejos; situación que hemos tratado de contrarrestar con la caracterización de OSC definida al inicio de este documento. La discusión sobre los abordajes teóricos del Tercer Sector es relevante, no solamente en términos académicos, ya que su imaginario se ha materializado en normas que han tenido efectos directos en la asignación y registro de recursos públicos dirigidos a las OSC. En este sentido, al considerar como únicas características organizacionales en la LFFOSC, lo privado, lo institucional y lo no lucrativo (propias de la tradición del Nonprofit Sector), se ha abierto la posibilidad de contabilizar como recursos públicos hacia las OSC, aquellos dirigidos a instancias cuasi gubernamentales que cumplen también con esas características (de la Vega y Montes, 2016).

3- Componente Financiero

Repensar la política de fomento y su tránsito hacia un SNDOSC implica replantear las reglas del financiamiento, pensado desde lo público, pero también desde lo privado. En este sentido, en la propuesta de reforma a la LFFOSC se ha planteado la necesidad de crear un Fideicomiso específico para el financiamiento de la política pública, esto es para facilitar el cumplimiento de las atribuciones de la CF y el CTC. Asimismo, se precisa la asignación de fondos concursables con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia claros para el financiamiento de los modelos de intervención, programas y proyectos de las OSC. No ahondaremos más sobre este componente en tanto se trata de manera específica en otros apartados de este estudio.

4- Componente de Mecanismos de participación

En el año 2014 desde la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Desarrollo Social se delinearon las acciones para dar cumplimiento al compromiso hecho por el Presidente de la República, denominado Compromiso de Gobierno CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada". Como parte de estas acciones pusimos en marcha un levantamiento de información entre las dependencias y entidades para generar un estudio de carácter exploratorio que midiera el nivel de involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la APF. Este primer trabajo derivó en la identificación de 370 mecanismos de participación ciudadana al cierre de 2017; cuya naturaleza puede ser deliberativa o instrumental. Adicionalmente, se encontraron otro tipo de interacciones entre las OSC y el gobierno federal, fundamentalmente servicios, los cuales en sí mismos no constituyen mecanismos de interrelación sino acciones que en buena medida son realizadas por la APF o por las OSC en el marco de sus programas institucionales, ejemplo de ello, son las asesorías técnico-administrativas, capacitaciones, difusión de actividades, préstamo de instalaciones, de equipo, entre otros.

Para un conjunto de 17 dependencias que conforman la APF (LOAPF 30 de diciembre de 2015), la existencia de 370 mecanismos puede parecer suficiente en términos de oferta institucional. Sin embargo, más allá del volumen, la discusión importante se ubica en el nivel de incidencia de las OSC en esos mecanismos en donde en la mayoría de los casos se trata de instrumentos encaminados a consultar la opinión de las organizaciones y pocos de ellos están diseñados para que, además de opinar, las OSC decidan sobre una política pública en particular, algunos ejemplos de estos últimos son el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional.

4- Componente de Mecanismos de participación

Los mecanismos deliberativos tienen la finalidad de administrar los consensos o trazar las rutas de acción para dar una respuesta institucional a determinados problemas públicos en donde las OSC pueden fungir como contrapesos o legitimadoras de esas decisiones. Estos mecanismos se materializan en asambleas, comités, consejos, foros de consulta, juntas, mesas de diálogo y observatorios. Estos mecanismos están asociados a la idea de Instancias de Deliberación Pública (IDP), (Hevia et al. 2011) es decir, espacios colegiados de intercambio institucional en el que las OSC y el gobierno se relacionan intencionalmente y que están determinadas estructuralmente tanto por la política pública en cuestión, como por los proyectos sociopolíticos de ambos actores. De esta forma, las IDP se caracterizan por tener presencia gubernamental y de OSC en su estructura.

Según Hevia et al. existen también otro tipo de instancias, como los conformados solamente por OSC y los integrados exclusivamente por dependencias y entidades de la APF, como la Comisión de Fomento y la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Dentro de los mecanismos deliberativos se encuentran los encaminados a ubicar a las OSC como destinatarios de la política pública, estos son el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento y el 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. La siguiente tabla y gráfica ilustran los diferentes tipos de mecanismos deliberativos, su definición y algunos ejemplos.

Tabla 2: Mecanismos deliberativos OSC - Gobierno Federal

Mecanismo	Ejemplo
1) Asamblea: Organo de opinión y asesoría de acciones, políticas públicas, programas y proyectos	• Asamblea constitutiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
2) Comité: Grupo colegiado especializado en una materia o actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a problemas o asuntos planteados por quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones de manera formal o coyuntural.	• Comité Consultivo Nacional de Normalización sobre Protección Civil y Prevención de Desastres. • Comités de Contraloría Social del programa 3x1 para migrantes.
3) Consejo: Órgano colegiado de decisión y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y sociales.	• Consejo Asesores de Reservas forestales. • Consejo Asesor de Parques Nacionales.
4) Foro de consulta: Espacio de encuentro, intercambio de ideas, discusión, análisis de problemas y presentación de propuestas sobre temas específicos.	• Foros de consulta para la elaboración del PND 2013-2018.
5) Junta: Instancia colegiada de un organismo público que se integra por el número de personas elegibles por un tiempo determinado y regularmente representado por su presidente.	• Junta de gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
6) Mesa de diálogo: Espacio de encuentro, diálogo y colaboración entre representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la sociedad civil organizada, a fin de incidir, de manera ordenada y corresponsable, en temas de interés público.	• Mesa de Diálogo sobre el Primer Encuentro de Economía Social 2014.
7) Observatorio ciudadano: Tiene la finalidad de realizar acciones de observación y análisis de las políticas públicas.	• Observatorio nacional de prevención para transmisión materno-infantil del VIH.

Fuente: Elaboración del autor a partir de fuentes de información para la elaboración del Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada" 2016

De la variedad de mecanismos, los consejos consultivos son los que mayor demanda tienen y muy probablemente sean los más emblemáticos de la construcción de espacios de interacción gobierno federal - OSC. Sin embargo, estos consejos encaran importantes retos en relación con su composición, representatividad y capacidades de incidencia que han sido advertidos por Insunza y Hevia (2012) de la siguiente manera.

"Los consejos consultivos pretenden incorporar la voz de expertos y representantes en la asesoría que se da a la autoridad para que ésta tome decisiones. En comparación con otro tipo de dispositivos, los consejos tienen algunas ventajas, como la capacidad de contar con participantes "expertos" y su bajo costo operativo. Sin embargo, sus principales desventajas son la dificultad de involucrar ampliamente a la ciudadanía para incorporar el amplio mosaico de intereses ciudadanos, puesto que para ser dinámicos y manejables deben tener un tamaño pequeño".

Por otra parte, existe también un conjunto de ordenamientos encaminados a la institucionalización de la relación Gobierno Federal – sociedad civil, que derivan, como vimos previamente, de las líneas de acción del PND 2013-2018. Estos son los "Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" que tendrán por objetivo establecer las bases generales que debe observar la APF en su conjunto, para facilitar la conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana. Entre los desafíos que encara esta iniciativa se encuentra la capacidad que deberán tener los participantes de estos mecanismos para que, efectivamente, la relación se institucionalice y no se "burocratice" al grado de convertirse en un desincentivo para ambos actores.

En la dimensión instrumental se encuentran mecanismos orientados a implementar las rutas de acción previamente acordadas o consultadas y a hacer visible la rendición de cuentas y transparencia de las soluciones institucionales dadas a los diferentes problemas públicos. Estos mecanismos de la APF se materializan en encuestas, grupos de trabajo, jurados, órganos de dictaminación, redes, y reuniones públicas de información.

Tabla 3 Mecanismos deliberativos OSC - Gobierno Federal

Mecanismo	Ejemplo
1) Denuncia Ciudadana: Medio por el cual la ciudadanía puede denunciar prácticas y abusos cometidos por autoridades y privados en determinado sector o tema público.	• Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental. Para denunciar la caza, compra, venta y traslado ilegal de especies protegidas.
2) Encuesta: Medio para recabar información que al sistematizarse aporta datos relevantes para el diagnóstico, conocimiento o valoración de un problema o tema específico.	• Encuesta de detección de necesidades de capacitación del Programa de Coinversión Social del Indesol.
3) Grupo de trabajo: Conjunto de personas de la APF y de las OSC que cuentan con conocimiento y experiencia en temas específicos, e interactúan para cumplir un determinado objetivo con resultados colectivos.	• Grupo de Trabajo entre las Asociaciones de Distribuidores de Gas L.P. y la Subsecretaría de Hidrocarburos. • Grupo de trabajo para la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas.
4) Jurado y órganos de dictaminación: Personas físicas o morales que participan colectivamente en la decisión de la entrega de reconocimientos, premios o recursos a partir de un metodología o procedimiento específico.	• Jurado Premio Nacional de Acción Voluntaria. • Comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social.
5) Red: Agrupaciones de organizaciones que se apoyan entre sí, prestan servicios de apoyo a otras para el cumplimiento de su objeto social y fomentan la creación y asociación de organizaciones.	• Redes de actores en la respuesta nacional del VIH sida del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA.
6) Reunión pública de información: Mecanismo que precisa de la aprobación de una dependencia gubernamental a partir de una consulta pública previa. Su finalidad es que la población ejerza su derecho a participar y hacer comentarios sobre los beneficios o perjuicios de proyectos que habrán de desarrollarse en su comunidad.	• Reunión Pública de Información, Proyecto Hidroeléctrico Las Cruces, Presa, Municipio Ruiz, Nayarit.

Fuente: Elaboración del autor a partir de fuentes de información para la elaboración del Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada" 2016

Finalmente, se encuentran los servicios, que están encaminados a cumplir con ciertos objetivos predefinidos en los programas institucionales, entre los más comunes están los siguientes.

- Asesorías, entendidas como indicaciones o sugerencias para el mejor cumplimiento de los objetivos organizacionales, acompañamiento y asistencia técnica y administrativa.
- Capacitación, identificada como un proceso de instrucción, preparación y entrenamiento presencial, a distancia o mixto.
- Difusión, entendida como la participación en programas de radio, TV y video conferencias.
- Préstamo en especie como instalaciones, mobiliario, de equipamiento informático, sonido, cafetería.

5- Componente de la información

Los sistemas que revelan información sobre el sector son relevantes en términos de su contribución a la formación de políticas públicas que tienen como unidad de interés las OSC. Estos sistemas tienen por propósito reducir los costos y asimetrías en la información sobre la dimensión del sector en su conjunto. Estos registros y sistemas federales son la Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro (CSISFL) a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) a cargo de la Comisión de Fomento por conducto del Indesol y el Directorio de Donatarias Autorizadas (DDA).

Conclusiones

A partir de la propuesta y análisis de componentes de la PPOSC, comprendidos como a) marco legal, b) planes y programas, c) financiamiento, d) mecanismos de participación, y e) registros y sistemas de información; podemos advertir que el entramado institucional de las OSC mexicanas se ha ido construyendo mediante una suerte de ensayo y error, con aciertos y lagunas, con incentivos y retrocesos en algunos casos. Es por ello que se precisan ajustes a la ley más emblemática del sector, la LFFOSC, de avanzada en su momento y rebasada actualmente por la dinámica social y económica de las OSC. La incorporación de la perspectiva política de gobernanza y la económica de producción y distribución de bienes, debieran guiar su rediseño, a fin de dejar detrás el nebuloso imaginario conceptual de "fomento" para transitar hacia la perspectiva de derechos de las OSC. No obstante, a pesar de las limitantes y los retos, encontramos que existen componentes suficientes que una vez alineados a un objetivo de mayor alcance pueden articularse para abrir el paso a la construcción de un nuevo orden institucional que, por un lado, promueva esquemas de gobernanza mediante la participación e incidencia de las OSC en los problemas públicos y, por el otro, cree las condiciones necesarias para que las organizaciones contribuyan con propuestas y modelos eficientes de producción y distribución de bienes y servicios.

Construir desde lo existente implica cuestionarnos el alcance de una reconstrucción. Como advertimos, varios activistas y académicos hemos pugnado por la edificación de una Programa Especial de Fomento a las OSC, sin embargo, pareciera que con los componentes que hemos identificado (leyes, planes y programas, mecanismos de participación y sistemas de información) valdría la pena plantearnos la necesidad de construir, más que un programa acotado a las atribuciones del Poder Ejecutivo, un Sistema Nacional de Fomento a las OSC, con competencias concurrentes y órganos de coordinación intergubernamental.

Este Sistema Nacional, además de fundarse sobre principios y objetivos claros, deberá considerar la ampliación del concepto de OSC a partir de abordajes teóricos más inclusivos que rescaten su función política y modifiquen su percepción instrumental. Igual de importante es poner la mira en el orden estatal y municipal, así como en el trabajo coordinado al interior de la APF e institucionalizar la relación entre las OSC y el Poder Legislativo. En consecuencia, el diseño del sistema habría de pensarse en dos ejes, el de la relación gobierno-OSC y el eje de la relación intergubernamental para el desarrollo de las OSC.

Conclusiones

1) Societal: gobierno - OSC
i) Relación entre las OSC y la APF
ii) Relación entre las OSC y los estados y municipios
iii) Relación entre las OSC y el Poder Legislativo
2) Intergubernamental: dependencias y entidades de la APF, entre órdenes de gobierno y entre poderes
i) Coordinación entre las dependencias y entidades de la APF
ii) Coordinación entre el Gobierno Federal y los órdenes estatal y municipal
iii) Relación entre el Poder Ejecutivo y legislativo

La propuesta de un Sistema Nacional no representa el descubrimiento del "hilo negro", aunque con diferentes nombres existen modelos en otras latitudes. Algunos ejemplos interesantes son Australia, Canadá, Inglaterra y Francia quienes han logrado articular esfuerzos por medio de Compacts que son definidos por Casey et al. (2010) como "acuerdos marco al nivel de sector, encaminados a fortalecer la relación colaborativa entre el gobierno y las organizaciones no lucrativas". Al respecto, los autores citan en su artículo a Bullain y Toftisova para complementar la definición de los Compact como acuerdos en donde se determinan los principios de colaboración de las partes (OSC y gobierno) que especifican derechos y obligaciones para ambos e identifican instrumentos de cooperación orientados a implementar, monitorear y evaluar dicho acuerdo, al tiempo de establecer mecanismos para la solución de controversias. En este sentido, argumentan que los códigos fiscales, los estatus de donatarias autorizadas y los registros o directorios de OSC son considerados necesarios pero insuficientes para promover, fortalecer o proteger al sector, siendo los Compact un intento de ir más allá en la relación cliente-proveedor entre el gobierno y las OSC, esto es, un enfoque que sustituye la "cultura del contrato" por la "cultura de la asociación".

Caracterización y balance de la actual política de fomento del Gobierno Federal a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México desde el enfoque de las políticas públicas [3]

Carlos Chávez Becker [4]

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son, en palabras de Manuel Canto Chac (2002), cursos de acción volitivos y conscientemente estructurados tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales y políticos, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Se puede afirmar que al definir a las políticas públicas como "cursos de acción", se acepta que éstas no pueden y no deben obedecer a modelos o esquemas lineales, ya que esto implicaría ir en contra de su naturaleza flexible y adaptable y modificaría la capacidad de retroalimentación necesaria para la resolución de problemas públicos específicos.

Aguilar (2010), afirma que la política pública debe ser pensada como un proceso y no como una acción singular autorreferida y autocontenida, y argumenta que ésta es un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión para posteriormente llevarla a cabo. Por lo tanto, la política pública no solo es el acto de decisión, sino un proceso que implica actividades que la preceden y la prosiguen.

En este contexto, diversos autores coinciden en que las políticas públicas deberán entonces, llevarse a cabo mediante un proceso cíclico que obedezca a su naturaleza y que les permita adaptarse a los cambios que puedan surgir durante el mismo y retroalimentarse de él.

La política pública es sin duda el objeto y el contenido preciso de la decisión, pero ésta se ha iniciado antes, con una serie de actividades y decisiones particulares sobre varios asuntos, que preparan y estructuran la decisión principal, y se extiende después mediante decisiones y actividades prácticas que la efectúan y la ajustan conforme a los acontecimientos y las circunstancias (Aguilar 2010).

En este panorama, resulta clara la importancia de tomar en cuenta la naturaleza cíclica de las políticas públicas si lo que se busca es dar solución a problemas de manera eficiente y eficaz.

3 Agradezco el invaluable apoyo de Paola Millán Jiménez en la preparación del presente artículo.

4 Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Lerma. Correo electrónico: c.chavez@correo.ler.uam.mx.

1.1 El Ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas, también conocido como proceso de las políticas públicas, es el conjunto de pasos o fases sucesivas y complementarias por las cuales atraviesan éstas al pretender dar solución a un problema público específico.

En este sentido, Aguilar (2010) afirma que en el proceso de las políticas públicas las etapas o fases que lo componen no deben ser concebidas como actividades o momentos de una secuencia cronológica, ya que en realidad son operaciones intelectuales y políticas que la decisión de la política requiere llevar a cabo para poder ser pública, real y eficaz, independientemente del momento temporal en que se ejecuten.

A este respecto, Aguilar y Lima (2009) explican que el proceso o ciclo de las políticas públicas no debe entenderse como algo estático ni algo que tenga un solo orden, debido a que las fases de la política tienden a desdibujarse, mezclarse o superponerse y, por lo tanto, la realidad casi siempre resulta ser mayor que la suma de sus partes.

1.2 Fases del ciclo de las políticas públicas

Ahora, si bien es cierto que, tal y como se mencionó anteriormente, las fases o los pasos de las políticas públicas, por su naturaleza, no deben seguir modelos lineales ni estáticos, éstas deben referirse más o menos a la misma dimensión y complementarse entre sí, independientemente de la fuente consultada. Lo anterior con el fin guardar la relación y coherencia necesarias para contribuir al logro del objetivo de las políticas públicas, el cual es, dar solución a un problema específico.

En términos generales, el ciclo de las políticas públicas comprende cinco pasos: conformación de agenda, análisis o diseño, decisión, implementación y evaluación. No obstante, para efectos expositivos, en este texto se hará referencia a las fases de diseño, implementación y evaluación, que se comprenden de la siguiente manera:

La fase de análisis y/o diseño viene una vez que se ha establecido la agenda y se han definido los problemas. En ésta se definen la factibilidad, los costos y los beneficios de cada una de las propuestas y/o alternativas existentes para dar solución al problema público (Canto Chac, 2002). Para Aguilar y Lima (2009), la etapa de análisis se incluye en una fase que ellos denominan de formulación, y la describen como el momento en el cual se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema. Por lo regular es en esta fase en la cual los diagnósticos son determinantes, debido a que resulta más fácil formular una política si el diagnóstico funciona como elemento disparador a una posible solución.

Esta etapa está incluida en la fase de formulación del modelo propuesto por Aguilar y Lima (2009) y hace referencia al proceso mediante el cual se seleccionará la mejor alternativa para dar solución a un problema, con base en un análisis técnico, financiero, temporal y humano. Para Canto (2002), en la etapa de decisión, interviene, además del análisis de factibilidad, la voluntad de quien decide, lo cual implica que sin importar cuál sea la alternativa que se elija, ésta causará algún nivel de insatisfacción en algunos actores.

La fase de implementación se menciona en casi todos los modelos del ciclo de las políticas públicas, y de acuerdo con Aguilar y Lima (2009) hace referencia a la puesta en práctica del diseño elegido para dar solución a un problema.

En relación con lo anterior, Canto (2002) argumenta que la fase de implementación no se puede concebir como algo que se da automáticamente a partir del diseño de la política pública, ya que en ésta influyen necesariamente intereses y relaciones de poder que pueden dar lugar a que exista una distancia entre lo planteado en el diseño y lo llevado a cabo por los ejecutores.

Implementación es un proceso, implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. Se habla de "juego" porque no hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control (Aguilar Astorga & Lima, 2009).

En consecuencia, es en esta etapa en la cual es común encontrar prácticas como desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de unos al control administrativo de otros, así como la disipación de energías (Aguilar Astorga & Lima, 2009).

La fase de evaluación, de acuerdo con Canto (2002), se puede entender como la ubicación de la distancia entre los resultados esperados y los obtenidos.

La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2009: 10, en Aguilar y Lima, 2009: 20).
A este respecto, Canto (2002) señala que en esta fase -considerada por muchos como la última de una política y la primera de la siguiente surgen problemas que tienen relación con el marco axiológico y con los juegos de poder existentes entre el decisor, el ejecutor y el evaluador los cuales impiden que la evaluación sea objetiva.

A fin de contrarrestar un poco lo expuesto en el párrafo anterior, Cardozo (en Aguilar y Lima, 2009) propone una tipología de la evaluación que consiste en evaluar los objetivos, la pertinencia, la coherencia, el contexto, los insumos, el proceso, los resultados, la eficacia, las metas, la eficiencia, los efectos, el impacto y la satisfacción, de forma que la evaluación esté más focalizada y por lo tanto sea más objetiva.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente trabajo, se hará una caracterización y un análisis de la política de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México. El trabajo esta dividido, para ello, en cuatro secciones: en la primera se hacen consideraciones sobre el diseño y la normativa existente alrededor de esta área de las políticas públicas. En el siguiente apartado se hace una valoración sobre su implementación, divida en cinco distintas modalidades. En el tercer apartado se ofrece un análisis de la evaluación de la política pública y al final se plantean algunas conclusiones que se desprenden de cada una de las secciones.

2.- DISEÑO: ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL Y PROGRAMÁTICO

2.1 Marco legal: La Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

La pieza legislativa más importante con que se cuenta hoy en día en materia de fomento a las actividades de las OSC en México es la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2004.

En la LFFAROSC se plantea que las OSC mexicanas tendrán derecho a tener acceso a apoyos y estímulos otorgados por parte de las diversas entidades del Gobierno Federal, siempre y cuando estén legalmente constituidas, no realicen actividades partidistas y de proselitismo electoral o religioso, estén dadas de alta en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), cuenten con un adecuado sistema de contabilidad, orienten sus acciones al cumplimiento de su propio objeto social, entre otras disposiciones (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004).[5]

También en la Ley se establece que la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CF) es el principal órgano ejecutivo, encargado de "facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades" de las OSC desde el Gobierno Federal, y debe estar integrada por una representación a nivel de subsecretaría u homólogo, de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004).[6]

En específico, en la ley se contempla que las dependencias y entidades de la APF deben fomentar las actividades de las OSC a través de diversos tipos de acciones, entre las que se encuentran: apoyos y estímulos, promoción de su participación en órganos e instrumentos de consulta en los procesos de política pública, apoyo para la concertación y coordinación con otras OSC, realización de investigaciones y estudios y otorgamiento de incentivos fiscales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004). [7]

5 Art. 8
6 Art. 10
7 Art. 13

2.2 Marco programático: Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

Este marco legal, en el sexenio 2012-2018, estuvo acompañado de un marco programático, planteado desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y derivado en diversas disposiciones encaminadas al fortalecimiento de las OSC y las actividades que éstas realizan. En el documento, en algunas Metas Nacionales, tales como "México en Paz" y "México Próspero" y en los enfoques transversales, particularmente "Gobierno Cercano y Moderno" y "México con responsabilidad global", se explica la necesidad de apoyar a las OSC y fomentar las actividades que éstas hacen en beneficio de diversos grupos poblacionales en el país (CF - Consejo Técnico Consultivo, CTC, 2017).

En este mismo andamiaje, los Programas Sectoriales de Gobernación, Relaciones Exteriores, y Desarrollo Social, abordan diferentes estrategias y mecanismos para fomentar las actividades de las OSC. En el primer caso, se les considera como alternativas efectivas para el mejoramiento de la gobernabilidad democrática, por lo que se fomenta la participación ciudadana, con especial énfasis en las OSC, entre otras formas, a través de su incorporación a distintos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en las dependencias de la Administración Pública Federal. Por su parte, el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores señala la necesidad de impulsar la participación de la sociedad civil organizada mexicana en los distintos foros internacionales en los que el país tiene presencia, así como mecanismos de consulta con OSC en diferentes temas de la agenda internacional y diplomática. El Programa Sectorial de Desarrollo Social, por otro lado, se orienta, entre otras tareas, al financiamiento y la coinversión en proyectos impulsados por las OSC, así como su fortalecimiento institucional y de capacidades (CF - CTC, 2017).

Por último, se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "por conducto de la Dirección General Adjunta de Política Impositiva II, es la responsable de promover un entorno favorable para la sostenibilidad financiera de las organizaciones ciudadanas, particularmente de las Donatarias Autorizadas" (CF - CTC, 2017).

Lo interesante e importante del análisis de los marcos legal y programático con los que, al menos en los últimos seis años, las OSC mexicanas han tenido que desarrollar sus actividades, es que permite observar de manera general la orientación de la política de fomento a las actividades de la sociedad civil en México.

En efecto, desde un enfoque de políticas públicas, se puede decir que efectivamente, al menos desde la perspectiva del diseño, durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), existió una política orientada al fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, pero justamente, con esa salvedad. Se trata de una política encaminada a potenciar algunas actividades y capacidades de las OSC, pero no necesariamente al sector como un conjunto.

En este mismo sentido, es posible señalar que el diseño de la política no parece tener un eje general, y menos una construcción estructurada en la que cohabitan y se interrelacionan de manera metódica y ordenada instituciones, entidades, programas, acciones, y/o decisiones (o no-decisiones). Por el contrario, la política de fomento a las actividades de las OSC aparece como un errático catálogo de iniciativas y actividades que desde diferentes y, en algunos casos contradictorios enfoques, se busca potenciar diversos aspectos relacionados con éstas. Incluso se observa, desde el análisis del diseño, que conviven en la APF diversas maneras de comprender la idea de fomento y al propio sujeto de la política pública que se pretende tejer a su alrededor: las OSC

3. IMPLEMENTACIÓN: ACCIONES DE FOMENTO

Los posibles beneficiarios, receptores o población potencial[8] de la política de fomento a las actividades que realizan las OSC en México, son, desde un ángulo, las casi 39 mil OSC que reporta el RFOSC existían en México a finales del 2018. En este número están aquellas OSC que decidieron inscribirse al registro y que concluyeron dicho trámite, obteniendo así su Clave Única de Registro (CLUNI). Sin embargo, en términos reales, se sospecha que la población potencial que la política de fomento podría abarcar rebasa esta cifra, dado que numerosas organizaciones, por el peso administrativo que implica este proceso, han decidido no inscribirse al RFOSC. Entre las registradas, la enorme mayoría son asociaciones civiles (AC), que totalizan 36,827, seguidas de las instituciones de asistencia privada (1,116), sociedades civiles (644) y otras figuras jurídicas (208) (CF - CTC, 2018). Hay en México una densidad asociativa de 3.45 organizaciones por cada 10 mil habitantes, número ostensiblemente más bajo que en otros países[9] en nuestro hemisferio.

Por otro lado, también es importante señalar que del total señalado, 14,757[10] OSC tienen un estatus de "inactivas", lo que implica que no han entregado informes finales anuales de actividades en los últimos años.[11]

El grupo conformado por las OSC – activas e inactivas – y por las que se inscribieron al RFOSC y las que no lo hicieron, abarca en buena medida el grupo de organizaciones a las que la política de fomento pretende llegar. De manera general y para fines analíticos, la implementación de esta política se divide en cuatro grandes áreas, sobre las que el Gobierno Federal anualmente ofrece reportes de resultados a través de la CF y el CTC, cuya existencia está estipulada en la LFFAROSC. A continuación, se presentan los principales resultados en cada una de estas áreas.

3.1 Financiamiento público a actividades realizadas por OSC

El financiamiento público que promueve el gobierno federal anualmente probablemente es el pilar central de la política de fomento a las actividades que realizan las OSC en México. Esta política implica un intrincado y complejo sistema en el que participan numerosas entidades y unidades responsables de la APF.

8 Según CONEVAL, la población potencial de un programa o acción gubernamental es aquella "población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención" (CONEVAL, 2018).
9 En EUA son 67, en Chile hay 65, en Argentina 27 y en Brasil 17 (Chávez Becker & González, 2018).
10 Lo que equivale a cerca del 38% del total.
11 Aunque no necesariamente significa que en la realidad éstas no sigan en operación.

Para 2017 se reportó que, en total, se distribuyeron más de 4 mil 885 millones de pesos, repartidos en 17 ramos administrativos y por medio de 40 unidades responsables. Las acciones de fomento estrictamente orientas a aportaciones financieras que impulsó el Gobierno Federal se llevaron a cabo a través del "rubro económico" y totalizaron 2,514 , en beneficio de 2,249 OSC. Por medio del rubro de convenios, se hicieron 28 acciones de fomento, con una cifra de casi 36 millones de pesos con los que se apoyaron a 26 OSC. Esta área del fomento a las actividades de las OSC se refiere tanto a programas sujetos a reglas de operación, como a otras estrategias "que tienen una normatividad distinta a las reglas de operación, que pueden ser, por ejemplo: bases de participación, lineamientos, donativos en coinversión con organizaciones" u otra clase de subsidios (CF - CTC, 2018).

Resulta muy ilustrativo que "las tres dependencias que realizaron el mayor número de acciones de fomento en el rubro económico para las OSC fueron", la SEDESOL, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y las Entidades no Sectorizadas (la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres), respectivamente (CF - CTC, 2018).

En este aspecto, resulta igualmente muy significativo que, 2,957.6 millones de pesos se destinaron a las OSC en el marco de 23 programas con reglas de operación, lo que equivale al 61% del monto total y 1,892 millones de pesos se canalizaron a través de programas y acciones de fomento con una normatividad distinta a las reglas de operación, equivalente al 39% del monto total (CF - CTC, 2018).

En este respecto resulta muy importante señalar que no se tiene mucha claridad sobre la manera en la que se distribuyó el segundo monto referido, ya que es ahí en donde se utiliza otra normatividad, como donativos, lineamientos, bases de participación, entre otros y que han sido fuente de una crítica creciente en términos de transparencia y rendición de cuentas (Chávez Becker & González, 2018).

Las entidades que hicieron mayor inversión de recursos federales dirigidos al fomento de las actividades de las OSC en México fue, en primer lugar, la Secretaría de Educación Pública (SEP), con más de 1,884 millones de pesos (38.6% del total). En segunda instancia, la Secretaria de Cultura, con casi 996 millones de pesos (20.4%) y en tercera la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con más de 645 millones de pesos (13.2%). Sólo entre estas tres entidades, se concentra más del 72% de los recursos aportados por la APF a las OSC en México durante 2017 (CF - CTC, 2017). Se debe apuntar que en este ámbito no figura ninguna de las cuatro entidades que conforman la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC

3.2 Capacitación, fortalecimiento, formación y profesionalización

En términos generales, este aspecto incluye muy diversas actividades: desde programas de capacitación presencial y a distancia hasta "asesorías, difusión y comunicación, apoyos en especie, actividades de concertación, coordinación y vinculación, servicios ofrecidos por las dependencias y entidades, y otras acciones", así como por las cuatro secretarías que forman parte de la Comisión de fomento (CF - CTC, 2018).

Con respecto a la capacitación, se reporta que la APF ofreció a las OSC 6,963 acciones de capacitación en 2017, de las cuales 4,291 fueron presenciales y 2,672 se hicieron a distancia, beneficiando en total a 5,593 organizaciones. En cuanto a las actividades de fortalecimiento se informa que se concretaron diversas "asesorías, apoyos en especie, servicios para impulsar el trabajo de las OSC, difusión y comunicación, y finalmente la concertación y coordinación o vinculación", es decir, apoyos no económicos. Éstas en 2017 totalizaron 8,525, entre las que destacan los servicios de asesoría con 5,903, de vinculación (2,093) y de difusión y comunicación (1,194) (CF - CTC, 2018). Los apoyos considerados en el ámbito del fortalecimiento fueron otorgados por 17 diferentes dependencias de la APF, pero la enorme mayoría fueron realizados por SEDESOL (6,956) y la SRE (1,692), ya que entre las dos se hicieron cargo de prácticamente el 89% de éstos.

En términos de las contribuciones de las dependencias que conforman la Comisión relacionadas con la capacitación, fortalecimiento, formación y profesionalización de las OSC, se informa sobre un variado catálogo de acciones y actividades que se llevaron a cabo durante el 2017. El INDESOL capacitó presencialmente y a distancia a más de 60 mil personas en coordinación con otras instancias gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, instancias intergubernamentales, OSC y otros actores especializados en estas tareas en todos los estados del país. Por otro lado, personal de la SEGOB realizó cuatro actividades de capacitación, participó en y organizó diferentes eventos de formación y profesionalización, sostuvo más de 300 reuniones de trabajo con diversas OSC en las que se les brindó asesoría y capacitación y formó parte de las 11 reuniones "del Mecanismo de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal" (CF - CTC, 2018). Las acciones realizadas por la SHCP en este respecto se centraron en la organización de "talleres en distintos puntos de la República Mexicana" en donde se abordó "el tratamiento fiscal al cual están sujetas las organizaciones de la sociedad civil autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta".

3.2 Capacitación, fortalecimiento, formación y profesionalización

.También se informa que se capacitaron a alrededor de 1,800 OSC relacionadas estrechamente con esta problemática. Por último, diversas áreas y oficinas de las SRE invirtieron parte de sus esfuerzos en este rubro. Desde esta instancia se promovieron diversas actividades, en las que, por ejemplo, se buscó potenciar las habilidades de vinculación con OSC extranjeras,[12] aumentar el conocimiento de las OSC mexicanas de problemáticas globales[13] o mejorar sus habilidades para el acceso a financiamientos internacionales.[14] En particular en este aspecto destaca la contribución de la SRE, por un lado, como contraparte a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y, por el otro, en funciones de acompañamiento, por parte de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) en la instrumentación de la Iniciativa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (IFOSC). El cual es un "programa de cooperación intergubernamental entre Alemania y México" llevado a cabo en coordinación con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán). En el marco de este programa se llevaron a cabo reuniones para localizar, reconocer y analizar buenas prácticas orientadas al fortalecimiento de OSC, se hicieron 12 laboratorios de fortalecimiento (LABIFOSC) y se avanzó en la planeación de un proyecto de fortalecimiento mucho más ambicioso llamado PROFOSC (Programa de Fortalecimiento) que se implementará en los siguientes años.

12 Como la reunión de Vinculación Estratégica, "para fortalecer las relaciones y la cooperación entre actores interesados del fenómeno migratorio México-Estados Unidos desde una perspectiva transnacional" (CF - CTC, 2018).
13 Por ejemplo, "los talleres organizados para combatir la violencia de género contra las mujeres y niñas y la discriminación y otro en torno al seguimiento del IX Informe de México en cumplimiento con la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (CF - CTC, 2018).
14 Como la Reunión sobre "Desarrollo de Capacidades de las OSC: La Agenda Internacional de México", el Foro de diálogo "Trabajando en alianza entre organizaciones de la sociedad civil para fortalecer su internacionalización", las reuniones con OSC alrededor de la iniciativa CLICK SOCIAL, el taller sobre el "Marco Fiscal para las Organizaciones de la Sociedad Civil", entre otras (CF - CTC, 2018).

3.3 Fomento de la participación ciudadana y de las OSC en la política pública

El 11 de agosto de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" emitidos por la SEGOB. Esta normativa es un esfuerzo por dar orden y cierto grado de estabilidad a un fenómeno que en los hechos se observó que ocurría desde la década de los noventa, pero que se intensificó en la primera década del nuevo milenio: La aparición de una serie de estructuras, espacios o redes multiactor en las que participan actores gubernamentales y no gubernamentales (muy especialmente OSC) en la atención de asuntos y problemas públicos y que aparecen formalmente en diversos documentos normativos de la APF. Estas estructuras, redes o espacios en la terminología oficial reciben el nombre de mecanismos de participación ciudadana (MPC), con un carácter formal e institucionalizado. Por distintas razones y debido a una serie de procesos particulares en cada sector, estos espacios han poblado el imaginario de la APF.

A fines de 2017, se contabilizaron 471 MPC existentes en el orden federal (SEGOB, 2017). De ellos, cerca del 60% son de carácter coyuntural, es decir, que se crean de manera ad hoc para resolver un problema específico y desaparecen en algún momento, haya sido resuelto o no el asunto para el que fueron formados. En esta categoría encontramos a los grupos de trabajo, mesas de diálogo, reuniones públicas de información, encuestas, asambleas, entre muchos otros. El otro 40% está conformado por los mecanismos de carácter permanente (mecanismos de participación ciudadana institucionalizada - MPCI). De ellos, la figura más numerosa, son los consejos, generalmente con carácter consultivo y técnico que acompañan la política pública de un sector específico. También en este grupo se encuentran los comités, comisiones, jurados, juntas de gobierno, etc. Otro dato que ofrece la SEGOB sobre este tema es que 14,689 organizaciones (OSC, sociales, no formales, sector académico, empresariales o sindicales) participaron en estos mecanismos en 2016, mientras que más de un millón 600 mil ciudadanos lo hicieron a título personal.

La razón por la que se incluye este tema en un análisis de la política de fomento a las OSC en México es porque estos espacios les permiten, al menos como proyecto, tener influencia y participar en las políticas públicas, lo que en algunos casos redunda en procesos de fortalecimiento, empoderamiento y potenciación de algunas de sus capacidades.

Lo problemático, sin embargo, es que en este tema todavía se cuenta con muy poca información sobre lo que realmente está ocurriendo en esta "red de redes" y sobre lo que acontece en cada uno de los espacios en particular. Además de los enormes retos de vinculación e interrelación que existen entre muchos de estos mecanismos, principalmente de aquellos que cohabitan un sector específico de la política pública.

3.4 Inclusión y promoción de la participación de las OSC en la agenda multilateral y diplomática mexicana.

Por un supuesto similar al anterior, se incluye este apartado en el presente texto, dado que la participación de las OSC en la configuración, profundización, monitoreo y promoción de la agenda multilateral y diplomática mexicana forma y potencia algunas capacidades de las OSC.

Desde esta perspectiva, algunas de las acciones que se han impulsado, sobre todo desde la SRE, se orientan a la inclusión de las OSC en delegaciones oficiales de representación mexicana[15], en la preparación de reuniones de foros multilaterales[16], en el seguimiento y monitoreo de acuerdos intergubernamentales firmados por México[17], para la selección de representantes mexicanos en foros de análisis de problemáticas globales[18] y en reuniones informativas sobre los avances de la agenda multilateral mexicana[19].

Lo que destaca en este aspecto es que no se observa una política clara y coordinada para el impulso de la participación de las OSC mexicanas en la agenda multilateral y diplomática mexicana. No se cuenta, por ejemplo, con evidencia que permita observar criterios de selección de las organizaciones que participan en las delegaciones oficiales o cuáles son aquéllas que son tomadas en cuenta en los diálogos multilaterales sobre temáticas muy polémicas, relacionadas con derechos humanos, seguridad, etc.
Si bien es un avance la mayor inclusión de OSC en espacios y esfuerzos como los descritos anteriormente, es importante hacia el futuro establecer y estandarizar criterios para generar una política pública más clara sobre la manera en la que éstas se integran a los esfuerzos multilaterales y diplomáticos.

15 Como fue el caso de la inclusión de tres representantes de OSC "de la delegación oficial de México ante la 23°

16 Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático"; la delegación oficial de México ante el Foro Político de Alto Nivel realizado en Nueva York; "la delegación oficial de México ante el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible" o la participación de representantes de OSC en la reunión de la 5° Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (PG2017) (CF - CTC, 2018).

La participación de OSC mexicanas en la preparación "del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es un ejemplo de esto. Otro ejemplo, fueron las reuniones previas para la preparación del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPANDS), realizado en Nueva York. También lo es la reunión preparatoria con OSC de cara al VII Dialogo de Derechos Humanos México- Unión Europea, al igual que las reuniones previas para el Segundo Foro de Financiación para el Desarrollo en las Naciones Unidas en Nueva York.

17 Por ejemplo, se llevaron a cabo reuniones de información y diálogo con OSC y autoridades mexicanas para hacer un análisis de "la Instrumentación del Principio 10 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina" y también "se realizó una reunión de información y diálogo con organizaciones de la sociedad civil, sobre el seguimiento de los compromisos de México para la implementación de la Nueva Agenda Urbana adoptada por Hábitat III en 2016 en Ecuador" (CF - CTC, 2018).

18 Como ocurrió con el nombramiento de asesores no gubernamentales que acompañaron a la delegación oficial mexicana ante la COP23.

19 Una muestra de ello fue la "reunión informativa sobre los resultados alcanzados por la organización Comunidad Biodiversidad, A.C. (COBI), en la Conferencia de las Naciones Unidas para apoyar la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (14)".

3.5 Régimen fiscal aplicable a las donatarias autorizadas

La SHCP reporta que en 2017, se totalizaron 2,439 millones de pesos de deducción por donativos no onerosos ni remunerativos otorgadas a donatarias autorizadas provenientes de personas morales y 709 millones de pesos de personas físicas. En relación a lo que el Gobierno Federal reparte a través de diversas entidades de la APF, esta cantidad es menor y no ha tenido importantes tasas de crecimiento en la medida en que el proceso que las OSC deben llevar a cabo para convertirse en donatarias autorizadas o mantenerse en ese régimen, es muy complejo.

Ante este escenario, las autoridades hacendarias y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), sostienen que han hecho importantes esfuerzos para simplificar y facilitar el régimen fiscal a las donatarias autorizadas. Algunas medidas que se han tomado en esta dirección[29] es permitir que las organizaciones no asistenciales también pudieran lograr este estatus, se redujo la cantidad que la Federación, los Estados y los Municipios pueden recibir por esta vía, para liberar recursos para las OSC, se flexibilizaron causales para la pérdida de autorización, se digitalizaron todos los trámites y se incorporaron tecnologías de la información para facilitar la operación y los procesos administrativos, entre otras (CF - CTC, 2018).

Sin embargo, numerosas OSC y donatarias autorizadas han señalado que en los últimos años la política hacendaria para fomentar sus actividades sigue siendo restrictiva y limitante. Se señala, por ejemplo, que el tope del 5% que éstas tienen para gastos administrativos limita su crecimiento y capacidad institucional o la disposición que prohíbe que las organizaciones donatarias no puedan transferir recursos a organizaciones que no tienen este estatus impide el acceso a recursos a organizaciones comunitarias que en muchas ocasiones son las que mayor cercanía tienen con poblaciones en situación de vulnerabilidad. Un aspecto más que en realidad restringe y no fomenta las actividades de las OSC, está relacionado con la certificación voluntaria propuesta por la SHCP en 2017 – disposición ya incluida en la LISR – sobre las capacidades administrativas, financieras y de transparencia de las organizaciones y la que pretende hacer sobre el impacto social. Para muchos actores sociales, esta certificación debería ser sustituida por a otro tipo de mecanismos que garanticen las capacidades necesarias que deben tener las organizaciones para desarrollar y aprovechar de manera adecuada su condición de donatarias autorizadas.

20 Muchas de ellas recogidas en la modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta, realizada en 2016.

4 4. EVALUACIÓN: EVALUACIÓN CONCURRENTE CF - CTC

Vista como una política pública, el fomento a las actividades de las OSC, requiere también de un proceso evaluativo integral que permita encontrar las fortalezas, oportunidades, debilidades, retos y amenazas que ésta enfrenta.

Este proceso, en parte se hace dando cumplimiento a algunos de los artículos de la LFFAROSC, que plantean que:

La Comisión debe realizar "la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley" (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004).[21]

Pero más importante aún, en este sentido, en la ley se estipula que el CTC "concurrirá anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". [22]

En este sentido, se considera que la evaluación que se realiza sobre la política de fomento que encabeza el Gobierno Federal es parcial, poco precisa e incompleta, en la medida en que no se cuenta con los datos suficientes y necesarios para hacer un ejercicio que permita observarla de manera plena.

El primer problema en este sentido es que no hay metas ni indicadores para la política general de fomento a las actividades que realizan las OSC. Estas no están planteadas de manera formal y no existen, por lo tanto, como parte de la planeación anual de la APF. Al no existir estos elementos, resulta imposible llevar a cabo un análisis y una comparación interanual que permita observar progreso o retroceso en lo logrado año con año. Esto significa, esencialmente, que no se cuenta hoy en día con una evaluación de la política de fomento a las actividades que realizan las OSC en México.

21 Art. 11.
22 Art. 26

4 4. EVALUACIÓN: EVALUACIÓN CONCURRENTE CF - CTC

Si bien el CF y el CTC año con año[23] realizan un documento de referencia que sirve como insumo para la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias de la APF a las OSC, ciertamente dichos documentos, por lo general, son un acumulado de cifras y un concentrado poco jerarquizado, estructurado y lógico de acciones que realizan las entidades de la APF en este sentido.

Una segunda limitante es, tal como ya se mencionó, y dado que hay un sinfín de programas y otras iniciativas que de cierta manera se orientan o tocan tangencialmente el tema del fomento a las OSC, una enorme dispersión de recursos en esta área de la política pública, lo que a su vez también puede derivar en problemas de transparencia y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, se requiere hacer evaluaciones precisas de cada una de estas acciones, pero también desde un punto de vista integral, partiendo de las primeras, pero aterrizando en una valoración más comprensiva.

Finalmente, en tercer lugar, es necesario revisar la pertinencia de la participación de la Comisión en la evaluación conjunta de la política de fomento, debido a que tal como está diseñado este proceso presenta claramente el típico dilema de ser "juez y parte".

23 Aunque a veces se hace en periodos bianuales, lo que en sí mismo ya representa una irregularidad.

5. CONCLUSIONES Y CRÍTICA

Tomando en cuenta el análisis presentado, se concluye que difícilmente se puede hablar de la existencia de una política de fomento a las actividades de las OSC en México o, en todo caso, de una política lógica, estructurada y planificada para el fortalecimiento de este importante y creciente sector en nuestro país. Por el contrario, presenciamos una política errática y contradictoria, que da lugar a importantes problemas de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.

En primera porque desde su diseño, los marcos legal y programático no están relacionados ni ajustados adecuadamente y, sobre todo, porque este último, retomó el quehacer de las OSC mexicanas casi siempre como un asunto complementario de otras políticas públicas más que como un ámbito de preocupación gubernamental en sí mismo. Esto deriva en una estructuración deficiente del marco regulatorio y en una creciente necesidad de hacer un proceso de armonización legislativa que articule de manera mucho más integral los diversos cuerpos normativos que influyen en el desarrollo de las OSC mexicanas.

Sin embargo, lo que arroja el presente análisis es que lo más problemático, probablemente está en la fase de implementación de la política pública. En este aspecto se observa la existencia de un catálogo de instituciones, programas, acciones y decisiones orientadas en muy diversas trayectorias que, al no estar articuladas, fomentan y potencian diversos aspectos de las acciones que realizan las OSC que, incluso, pueden llegar a ser contradictorias o, peor aún, la fuente de externalidades negativas como la ampliación de la brecha entre OSC potentes y empoderadas y OSC en procesos incipientes de consolidación.

Finalmente, y probablemente a la vez como causa y efecto de estas dos limitantes, el proceso de evaluación de la política pública es muy deficiente, en la medida en que no se cuenta con una línea base ni con objetivos ni metas cuantificables para establecer de manera clara una ruta incremental de mejora en el sector de las OSC.
Por lo tanto, parece que el fomento a las actividades de las OSC en México reproduce un ciclo no muy virtuoso desde la visión de las políticas públicas.

Con todo, se observa que, en términos generales, la política de fomento a las actividades de las OSC en México está, hasta cierto punto estancada y a la deriva, y depende mucho más de las buenas intenciones y esfuerzos aislados de servidores públicos comprometidos con la causa de éstas que a una abierta, franca y clara decisión de Estado.

III. Incidencia de la sociedad civil: profundizando la democracia y haciendo efectivo el desarrollo social

Carlos Zarco Mera[25]

La experiencia desde la coalición UnidOSC[24]

1. CONTEXTO INTERNACIONAL

La sociedad civil es un concepto que ha cobrado significados conforme ha avanzado el desarrollo de las sociedades y las múltiples y diversas prácticas sociales y políticas a lo largo de la historia.[26] Esta vitalidad del concepto cobró fuerza en el marco del "despertar social" que supusieron los años sesenta y más adelante en la avalancha de expresiones ciudadanas de los años ochenta del siglo XX.

En el primer caso se gestaron visiones progresistas y cuestionadoras de los valores, ideas y creencias que daban cohesión a la sociedad, implicando por un lado la ruptura con visiones conservadoras ancladas en la centralidad de una autoridad incuestionable y "natural" y de una visión dominante y dominadora sobre la forma "correcta" de ser y hacer, y por el otro lado con la emergencia de movimientos, perspectivas de pensamiento y prácticas sociales que fueron dando forma a nuevas expresiones de la comprensión de ser persona y ser sociedad. En esa emergencia tomaron forma discursos y prácticas por la universalidad de los derechos humanos, por la inclusión de los sectores de la población históricamente subordinados y excluidos, por la libertad de conciencia frente a los parámetros morales y políticos dominantes, por la emancipación social, por la independencia y contra el colonialismo, por la paz como aspiración legítima frente a las lógicas militaristas y por el cuestionamiento a las relaciones de género y al patriarcado.[27]

En el segundo caso, las expresiones ciudadanas organizadas y espontáneas fueron un componente clave de una gran ola por la democracia en el mundo. De manera notoria destaca la experiencia de América Latina frente a las dictaduras militares y la vivida en los países de Europa del este frente a sus respectivos gobiernos autoritarios. En las paradojas de la historia estas dictaduras vestían ropajes distintos, pero compartían su esencia. En un caso decían defender "la civilización occidental y cristina", en otro, "la civilización comunista y sus nuevos valores". En los dos casos, la "defensa" se tradujo en las pretensiones de homogeneidad de pensamiento, de uniformidad política y en una despiadada represión contra los "enemigos de la democracia" y "los enemigos del proletariado".

24 Las ideas e información aquí expresadas responden a la valoración del autor sobre el proceso de UnidOSC. No pretenden reflejar y/o expresar una posición oficial del colectivo.

25 Integrante de la Secretaría Ejecutiva de UnidOSC

26 Para un análisis histórico se puede consultar: Cohen, L Jean y Arato, Andrew. Civil Society and Political Theory. The MIT Press. 1994. Fernández Santillán, José. Política, Gobierno y Sociedad Civil. Ed. Fontamara. 2011. Como afirman Cohen y Arato y lo recuerda Fernández: "el mejor camino para entender la sociedad civil es recurrir al estudio de su historia" (p. 30).

27 Para profundizar en esta valoración se puede consultar De Sousa Santos, Boaventura. Justicia entre saberes: Epistemologías del Sur contra el epistemicidio". Ed. Morata. Madrid, 2017. "Son muchos los estorbos (para vivir con dignidad), pero todos tienen un parecido familiar: el capitalismo entre los humanos y entre los humanos y la naturaleza, el colonialismo, el patriarcado, el fetichismo de los productos, y las monoculturas del conocimiento, el tiempo lineal del progreso, las desigualdades naturalizadas, la escala dominante, el productivismo del crecimiento económico y el desarrollo capitalista" (prefacio).

En las dos experiencias históricas el componente de sociedad civil estuvo presente.[28] En la primera como germen y en la segunda como sujeto activo y vehículo de democratización. La ola de democratización en el mundo trajo consigo el auge de la idea de la sociedad civil y quizá podemos verlo también en el sentido contrario: el dinamismo de la sociedad civil fue un viento que generó la ola de la democratización. El hecho es que ambos dinamismos han ido de la mano. No podemos obviar y olvidar que dentro de la sociedad civil también hay sectores que defienden el status quo o que dentro de sus visiones una "autoridad fuerte" y "una moral fuerte" serían la solución a los problemas de las sociedades modernas.

Esa diversidad de la sociedad civil es parte constitutiva de su identidad y parte de su dinamismo; no cabe dentro de ella la pretensión de la homogeneidad y de las representaciones únicas. Históricamente, sin embargo, la democratización y la ampliación de libertades han estado asociadas a la idea de sociedad civil, como aquel conjunto de expresiones organizadas y espontáneas de personas y grupos que buscan hacer valer los derechos ciudadanos y la aspiración de los derechos humanos como el paradigma que representaría el piso básico de la democracia. Por lo demás, la sociedad civil ligada a la preservación del status quo, usualmente ha estado financiada por elites económicas y/o religiosas que limitan o niegan su verdadera autonomía como organizaciones.

Con el fin de la guerra fría surgió la idea del triunfo del capitalismo y la democracia liberal como la expresión humana del fin de la historia. Cerramos y abrimos los milenios con el debate/disputa en torno a la pretensión del pensamiento único y del fin de la historia[29] protagonizados por ese fantasma que recorrió el mundo bajo el nombre de neoliberalismo.[30]

Otra paradoja de la historia: por un lado, junto con el auge del neoliberalismo y su exigencia de la reducción del Estado en la intervención económica y social, cobró fuerza el concepto de sociedad civil y de ciudadanía con un fuerte énfasis liberal; por el otro lado, como resistencia frente al neoliberalismo y la afirmación de la emergencia del pensamiento social y político desde el Sur Global,[31] las ideas de la sociedad civil y los movimientos sociales envolvieron muchas de las expresiones de resistencia y búsqueda de alternativas con un fuerte énfasis socializante.

28 Sauca, José María y Wences, María Isabel. Lecturas de la Sociedad Civil: un mapa contemporáneo de sus teorías. Ed. Trotta. 2007. Para estos autores la sociedad civil cobra relevancia por cuatro escenarios: los procesos de transición de sistemas autoritarios en Europa del Este y América Latina; el auge de los movimientos sociales en los países occidentales; (a contrapelo) un proceso gradual y extendido de abulia colectiva, de abandono del compromiso cívico y de desencanto con la democracia; y la crisis de los Estados de bienestar.

29 Recuérdese el texto de Francis Fukuyama: The end of History and the last man (1992) donde planteaba que la historia, como lucha de ideologías, había concluido con el "triunfo" del capitalismo y la democracia liberal frente al comunismo y el rol central y regulador del Estado.

30 Se sugiere el texto de Escalante, Fernando. Historia Mínima del Neoliberalismo. Ed. Colegio de México. 2015, en el que recorre intelectual e institucionalmente esta ideología que llegó a ser, en palabras del autor, la ideología dominante más poderosa a partir de los años setentasetentas (aunque ubica su formulación

31 Ver De Sousa Santos, Boaventura. Una epistemología del Sur. Ed. CLACSO y Siglo XXI. 2009. "las comunidades locales, regionales y nacionales en diferentes partes del mundo emprenden experimentos e iniciativas democráticas basados en modelos alternativos de democracia (...). En algunos países de África, América Latina y Asia se están revisando las formas tradicionales de autoridad y autogobierno, y se explora la posibilidad de que se transformen internamente y se articulen con otras formas de gobierno democrático"

Desde el frente de las Naciones Unidas y los organismos internacionales que se han construido para orientar la gobernanza global, el concepto de sociedad civil ha sido central para enfatizar la importancia de la participación ciudadana, de la transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos y de la expansión del llamado enfoque de derechos.[32] Las conferencias intergubernamentales que se realizaron a lo largo de la década de los años noventa orientadas a profundizar diversas dimensiones del desarrollo social tuvieron las conferencias paralelas de la sociedad civil como un acompañante crítico, exigente y en muchos casos propositivo, un sujeto colectivo que se distingue por hablar desde la periferia.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2000[33] darían lugar a una experiencia global que afirmó la importancia del multilateralismo, la búsqueda de consensos entre actores y sectores diversos, el compromiso ético-político para eliminar la pobreza del mundo y la relevancia de una gobernanza democrática en los diversos niveles de gobierno. En esa experiencia la sociedad civil tanto en los ámbitos global, nacional y local, en su diversidad, sería también un acompañante sistemático y proactivo. De hecho, personas que jugaban un rol destacado en organizaciones internacionales de la sociedad civil, pasaron a ser funcionarios de Naciones Unidas con el encargo de difundir y generar un dinamismo social en torno al paradigma de inclusión y justicia que se expresaba en torno a los llamados ODM.

Los siguientes 15 años (el período establecido por los ODM) solidificarían la multiplicidad de expresiones de la sociedad civil y el surgimiento de coaliciones globales que contribuyeron a la visibilidad y creciente capacidad de interlocución de este actor colectivo. Organizaciones como CIVICUS, la coalición internacional de la Global Partnership for Effective Development Co-operation, OXFAM Internacional, Amnistía Internacional, Green Peace, World Vision, Save the Children, Plan Internacional, Action Aid, fundaciones de carácter internacional cuya misión está relacionada con el financiamiento al desarrollo de la sociedad civil, por mencionar a las más dinámicas en la incidencia internacional, darían forma a un movimiento que, en la diversidad, fue construyendo plataformas de acción y planteamientos comunes, haciéndose una voz imprescindible en la arena internacional.

32 Como ejemplo ver el llamado Informe Cardoso encargado al expresidente Fernando Henrique Cardoso y a un panel de personas eminentes. En la carta de entrega del Informe al Secretario General de la ONU, se indica que "la pujanza de la sociedad civil es, en efecto, uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo. La gobernanza global ha dejado de ser una preocupación exclusiva de los gobiernos (...) Las organizaciones de la sociedad civil han impulsado también las propuestas más innovadoras para hacer frente a las nuevas amenazas globales". 11 de junio de 2004. 58 periodo de sesiones de las Asamblea General de la ONU.

33 Ver http://www.un.org/es/millenniumgoals/

Ese dinamismo global, junto con redes nacionales y locales de sociedad civil, fue clave en los debates que dieron origen a la llamada Agenda 2030 que perfiló los Objetivos de Desarrollo Sustentable.[34] A diferencia de los ODM, esta vez la sociedad organizada participó mucho más activamente y, en diálogo con los gobiernos y organismos internacionales, se dio a luz una agenda mucho más explícita, integrada, ambiciosa y mundial, que representa un faro para orientar los compromisos por un mundo más justo, incluyente y sustentable. Esa agenda, junto con el acuerdo de París sobre cambio climático,[35] ofrecen un marco de referencia para movilizar a los gobiernos, al sector privado, a los organismos internacionales y a las organizaciones de la sociedad civil hacia metas compartidas y hacia mecanismos de medición y monitoreo de los avances.[36]

34 Ver http://www.onu.org.mx/agenda-2030/

35 https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

36 La Conferencia intergubernamental de Busán sobre Cooperación Internacional formuló en su declaración un párrafo (No. 22) sobre el rol de la sociedad civil que resulta revelador y alentador: "Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica. También proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales. Reconociendo estas funciones, nosotros: a. cumpliremos plenamente nuestros respectivos compromisos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer sus funciones como actores independientes de desarrollo, centrándonos particularmente en crear un entorno favorable, consecuente con los derechos internacionalmente acordados, que potencie al máximo su contribución al desarrollo; b. alentamos a las organizaciones de la sociedad civil a generar prácticas que fortalecen su responsabilidad y contribución a la efectividad del desarrollo, orientadas por los Principios de Estambul y por el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC"

Un breve recorrido histórico en México

México ha sido parte activa de ese contexto que hemos descrito brevemente, la sociedad civil mexicana[37], además de estar vinculada a los temas y las plataformas globales, ha ido tejiendo su propia identidad y consistencia institucional desde las causas sociales y las agendas públicas que han ido dando forma al proceso de democratización en el país.

Desde las llamadas ONG históricas que se conformaron en los años setenta del siglo XX al calor de la solidaridad con los movimientos sociales y las pastorales populares de la iglesia católica, se ha venido tejiendo un movimiento con raíces diversas que, desde diversos afluentes históricos, han ido conformando ese sujeto colectivo –diverso y fragmentado en múltiples "comunidades"- llamado la sociedad civil mexicana. Junto con ello se han multiplicado los trabajos de análisis e investigación que tratan de dar cuenta, desde la academia y desde el mismo sector, del significado teórico y de la variedad de modelos de intervención y organización social de estas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil[38]. En algunos de esos trabajos se plantean unas raíces más lejanas del sector (la época colonial) destacando las prácticas organizadas de solidaridad que se desarrollaron en proyectos de la iglesia, de movimientos comunales y de ayuda mutua. Si bien la práctica de la solidaridad es constitutiva de la sociedad en su evolución histórica, aquí reconocemos un antecedente más cercano, como hemos dicho, hacia el inicio de la segunda mitad del siglo XX al calor de la ola de pensamiento progresista y alternativo que recorrió el mundo.

Los años ochenta vieron crecer las redes nacionales e internacionales, tanto temáticas como sectoriales, como una forma de organización que permitía el intercambio de saberes, la formación de capacidades y la conformación de visiones compartidas. En los años noventa asistiríamos en México al surgimiento de organizaciones e instituciones de alcance nacional conformadas por empresarios que se sumaron al dinamismo de la sociedad civil. El sismo de 1985 catalizó la organización y acción ciudadana, rompiendo diques que hasta entonces habían regulado las expresiones autónomas de la sociedad. A los tres años, la ruptura dentro del partido de estado y enseguida la elección federal de 1988 articuló, para sorpresa de propios y extraños, una expresión ciudadana de una magnitud que exigió del sistema oficial ir más allá de lo legalmente permitido para mantener el poder. Lo que mal empieza mal acaba dice el refrán y así ha pasado con mandatarios cuestionados en su legitimidad en el acceso al poder. 1994 alumbró el alzamiento Zapatista y una serie de asesinatos políticos que agudizaron la crisis. Y, en expresión del subcomandante Marcos, "la señora sociedad civil"[39], se hacía presente tanto alentando la educación ciudadana como la mediación para evitar el conflicto armado.

37 Para un recorrido histórico de este afluente del sector ver Reygadas, Rafael. Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Ed. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. 2004.

38 A manera de ejemplo, destacan los congresos de investigación sobre el tercer sector promovidos por el CEMEFI en los que ha involucrado a diversas Universidades Públicas y Privadas, nacionales e internacionales. Recientemente, en septiembre de 2018, realizó la edición 18 en la que se presentaron 75 ponencias.

39 Carta del Subcomandante Marcos. 18 de mayo de 1996. "Disculpad, señora sociedad civil, que os distraiga de vuestras múltiples ocupaciones y reiteradas angustias. Sólo os escribo para deciros que aquí estamos, que seguimos siendo nosotros, que la resistencia es todavía nuestra bandera y que todavía creemos en usted. Pase lo que pase, seguiremos creyendo. Porque la esperanza, señora de rostro difuso y nombre gigante, es ya en nosotros una adicción".

El cuestionamiento ciudadano, la organización social, la acción coordinada de redes y organizaciones de la sociedad civil, la movilización social, iniciativas desde la clase política, tomarían la bandera de la democratización del país y, como piso básico, gestarían la lucha por elecciones creíbles y competidas. Así, teniendo a un sector de la sociedad civil como eje de propuestas y campañas de movilización, se logró arrancar el control de las elecciones al aparato oficial, se creó el Instituto Federal Electoral y se dio lugar a la alternancia política en el año 2000.[40]

Teniendo ese proceso de la democratización como trasfondo, a principios de los noventa se articuló un movimiento de la sociedad civil para defenderse del intento del gobierno de tratar a las organizaciones del sector, cuya identidad se define por el carácter no lucrativo de su trabajo, como empresas lucrativas en términos fiscales. Esa lucha articuló a los diversos y se formó una coalición de cuatro organizaciones de carácter nacional que representaban sectores disímbolos pero que coincidían en la valoración de las organizaciones de la sociedad civil como un actor clave en la dinámica nacional, tanto para la calidad de la democracia como para la calidad de las políticas de desarrollo.[41]

Dicha coalición daría un paso más allá de la defensa, se plantearía la necesidad de contar con un marco legal que, por un lado, reconociera formalmente a las OSC como entidades de interés público y, por otro, fomentara su creación y sus actividades. Así se unieron en ese objetivo la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, que articulaba a las ONG históricas y a muchas otras inspiradas en la lucha por la democracia y los derechos humanos; el Centro Mexicano para la Filantropía que reunía a fundaciones empresariales y que buscaba promover la filantropía inspirados en las experiencias en Estados Unidos y en iniciativas internacionales; el Foro de Apoyo Mutuo que articulaba organizaciones vinculadas al trabajo regional y local, convocadas por la Fundación para el Apoyo de la Comunidad (FAC) vinculada a su vez al trabajo que la Arquidiócesis de la Ciudad de México realizó en la reconstrucción luego de los sismos; y la Fundación Miguel Alemán que canalizaba recursos y provenía de un sector ligado al Partido oficial. Con el apoyo académico de la Universidad Iberoamericana ese grupo, en sesiones regulares de trabajo, daría luz a la iniciativa de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil que, en 1995 se presentó al Congreso para solicitar su aprobación, misma que se lograría nueve años después, ya en el marco de la alternancia política, en 2004.[42]

Esa variedad de afluentes que hizo posible la Ley de Fomento fue un distintivo de esfuerzo plural y esta diversidad será clave para cualquier iniciativa que busque enriquecer un marco de fomento al quehacer del sector. Más allá de las miradas particulares y las raíces históricas propias, hay una agenda que tiene que ver con los derechos de las OSC que incumbe a todos los que buscan profundizar la democracia y hacer más efectiva la acción del gobierno y de la sociedad en la superación de todo aquello que lesiona los derechos de las personas, los colectivos y los pueblos.

40 En este periodo, la Alianza Cívica, formada en 1994, articuló múltiples esfuerzos de la sociedad civil para lograr la democratización política en el país e impulsar elecciones libres y confiables. Reygadas, Rafael. Op cit.

41 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf

42 USAID. The legal environment for Civil Society Organizations in M

La Ley de Fomento ha sido objeto de reflexiones críticas dentro del sector. En unos casos se señala que con una ley se entra al terreno del control del quehacer de las organizaciones. Cuando el grupo promotor de la ley difundía su propuesta para recoger observaciones y sumar adhesiones se encontró con una postura fuerte entre algunas organizaciones marcada por el recelo hacia el gobierno (téngase presente el ambiente de tensión política y aun militar en torno al conflicto Zapatista) y lo que podía significar entregar información a través del registro público. "La burra no era arisca" dice otro refrán.

En otros casos se ha planteado que la Ley, en realidad, no ha servido para impulsar nuevas políticas de apoyo a las OSC, que no existe una diferencia notable entre un antes y después de esta legislación. Otra postura señala "lo corto" que se quedó la Ley, que es un marco genérico que no orienta políticas y procedimientos específicos de estímulo al quehacer de las organizaciones y que no incluye a un abanico más amplio de organizaciones, incluyendo a grupos de base y a organizaciones sin personalidad jurídica. También se ha indicado que es necesario pasar del reconocimiento "a las actividades" al reconocimiento "a las organizaciones" como entidades de interés público.

Con el tiempo –han pasado 14 años hasta el momento- se han ido asentando las diversas reflexiones. No fue un logro menor el haber logrado el reconocimiento jurídico de la especificidad de la contribución de estas organizaciones al interés público, el haber afirmado la legitimidad de acceder a los recursos públicos y al apoyo de la administración pública para la profesionalización de su quehacer, el insistir en la importancia de la rendición de cuentas ante la sociedad y en contar con un sistema público de registro de información que permita conocer datos cuantitativos sobre el número de organizaciones, su alcance temático y territorial, y sobre el flujo de recursos públicos y privados. Muchas de estas cifras han sido puestas en entredicho por los criterios usados para la contabilidad, pero son una base importante para el análisis y las decisiones de política pública. Actualmente 17 estados cuentan con Leyes locales de fomento y continúa el esfuerzo por hacerla realidad a nivel nacional.

En 2018, en un proyecto financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), las organizaciones Social Impact y Appleseed realizaron un estudio amplio sobre las condiciones legales y fiscales del sector y concluyeron que priva la desconfianza tanto en el gobierno, que tiende a sobreregular, como en las OSC que desestiman la importancia de un marco legal en la medida en que exige responsabilidades. En el estudio afirman que la actual regulación fiscal crea incertidumbre, hace complicado su complimiento y genera riesgos para el desarrollo de las OSC.[43]

UnidOSC es parte de este dinamismo internacional y nacional que aquí hemos descrito brevemente. La agenda de incidencia que ha elaborado y los planteamientos que se están construyendo, recogen en mucho la historia de la sociedad civil mexicana y en su composición, muchas de las organizaciones y personas que han sido clave en el caminar previo, hoy retoman el esfuerzo en una plataforma que busca articular de mejor manera la acción de las OSC en torno a sus derechos.

43 USAID. The legal environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations. 2018.

3. UNIDOSC: UNA NUEVA ETAPA DE ARTICULACIÓN

Antes hemos indicado que un rasgo propio de la sociedad civil es su amplia diversidad temática e ideológica. Ello hace socialmente imposible que exista un solo macro-organismo que la unifique y la represente. Ello no obsta para buscar una articulación efectiva entre las organizaciones que se identifican con objetivos y métodos de trabajo en determinadas etapas de la historia. Así funcionan las numerosas redes sectoriales y temáticas de la sociedad civil que existen en el país: cada organización de manera voluntaria se unifica ya sea porque comparte la visión, porque maximiza su aporte a través de la colaboración o porque recibe información y/o servicios que le fortalecen.[44]

UnidOSC se distingue porque su foco es la defensa y promoción de los derechos de las OSC como personas jurídicas, instituciones privadas con fines públicos, de servicios a terceros y que promueven causas sociales para hacer valer y expandir los derechos humanos universalmente reconocidos. Las actividades que realizan estas entidades son reconocidas legalmente como de interés público, objeto de promoción y apoyos por parte de la Administración Pública en México. Son entidades socias de la Cooperación Internacional, del sector privado y objetos de donaciones por parte del público en general.

En la evolución de la sociedad civil en el país han existido otros intentos de acuerpar a las organizaciones en torno a sus intereses institucionales: el Centro Mexicano para la Filantropía (1988), la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990) y el Foro de Apoyo Mutuo (1992). No fue casual que estos esfuerzos confluyeran en la elaboración y promoción de la Ley de Fomento. Más recientemente la asociación de Fundaciones Comunitarias "Comunalia", surgida en 2011, ha puesto también en el foco de su atención el tema del entorno favorable al quehacer de las OSC.

En otros casos, algunas organizaciones en lo individual han hecho del fomento de la sociedad civil parte central de su trabajo, desarrollando estrategias de fortalecimiento institucional y de incidencia en la política pública.

UnidOSC recoge la riqueza que se ha construido en estas articulaciones y busca proyectarla tomando en cuenta tres nuevas tendencias dentro del sector: la mayor diversidad de expresiones de la sociedad civil organizada, la necesidad de una agenda de incidencia que integre viejos y nuevos planteamientos y la necesidad de una interlocución más coordinada y con mayor fuerza frente a otros actores del país, de manera notable, frente a las autoridades gubernamentales.

44 Para profundizar en la dinámica colaborativa de las redes se puede consultar Iglesias, María y Carreras, Ignasi. La colaboración efectiva en las ONG: alianzas estratégicas y redes. Programa ESADE. Universidad Ramon Llull. Barcelona, 2013.
Se ha desarrollado un debate jurídico sobre si los derechos humanos sólo competen a las personas físicas (personas humanas) o si también a las personas jurídicas o morales. Al respecto, sugiero leer Murillo Cruz, David A. Opinión escrita sobre la consulta presentada por el Estado de Panamá sobre la interpretación y el alcance del artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dirigida a la Corte Interamericana de DH, en la cual desarrolla un análisis histórico señalando al derecho europeo como precursor en la materia y al sistema interamericano en una creciente apertura frente al tema de los derechos de las personas jurídicas, como él lo indica: "una evolución en marcha". Murillo Cruz distingue los derechos constitutivos a los que llama los derechos existenciales y los derechos complementarios a las actividades de las personas jurídicas. Y por otro lado, los derechos humanos ligados al objeto social. De los primeros señala los siguientes: derecho a la libertad de reunión y de asociación, derecho a la personalidad jurídica, "gracias a la cual la entidad colectiva adquiere la calidad de sujeto de derecho y comienza a ser titular de obligaciones y derechos"; el derecho de patrimonio, el de gozar y usar libremente sus bienes, el derecho a las garantías judiciales y la protección judicial (acceso a la justicia, a un recurso efectivo y a un debido proceso). Entre los complementarios destaca el derecho a la autonomía y la identidad (al domicilio, a la intimidad y vida privada, al buen nombre y a la reputación), el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación. Sobre los derechos ligados al objeto social, indica que "están sometidos a una gran variación en razón de la diversidad de objetos sociales de las personas morales", así si el objeto social es la participación política, o la libertad de religión, o la difusión de información, o la asistencia social, o la protección de los derechos humanos, etc. se podrá apelar a los derechos existentes en el campo específico de la labor de las personas morales.

Entre 2015 y 2016, a partir de diagnósticos sobre la situación de las OSC realizados por académicos y miembros de organizaciones, promovidos por espacios internacionales de sociedad civil,[46] se identificaron puntos que podían generar una nueva etapa de ampliación de derechos para las organizaciones.[47] Ello dio origen a una convocatoria de organizaciones y personas que mantenían interés y actividades en este sentido. UnidOSC surgió como una coalición que convocó a personas y organizaciones que en diversos momentos de la historia habían estado vinculadas a la promoción de iniciativas para el fortalecimiento del sector y que podían aportar a una nueva etapa de incidencia. Analizando el conjunto de necesidades y planteamientos se priorizó en ese momento la elaboración de una propuesta legislativa para modificar la Ley de Fomento y para armonizar el enfoque de la Ley con otros ordenamientos legales. Si bien se identificó el tema fiscal como un tema sensible, en ese momento no se veían condiciones para avanzar en ese campo.

Hacia finales de 2017 la miscelánea fiscal propuesta por la SHCP volvía a plantear medidas que, en la visión del grupo, ponían en riesgo el trabajo de las OSC. Ello obligó al espacio a reaccionar y generar acciones para modificar y/o eliminar dichas disposiciones. Así, la agenda fiscal cobró relevancia y se sumo a la agenda de incidencia.

En el caso de la propuesta legislativa, se llevó al Senado y se acompañó el proceso de elaboración y discusión hasta la resolución en comisiones. En el caso de la agenda fiscal, se logró conformar una mesa de trabajo con la oficina del Secretario de Hacienda para revisar los planteamientos de las organizaciones bajo la premisa de poder contar con reglas y beneficios que estimularan su crecimiento y desarrollo.

Conforme avanzaba la elaboración de contenidos de las propuestas y la interlocución con los tomadores de decisiones, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, apareció la necesidad de darle identidad al esfuerzo colectivo y definir procedimientos para la toma de decisiones y la representación en las diversas interlocuciones. Así surgió el nombre de UnidOSC: por los derechos de las organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de criterios para la membresía, la conformación de una asamblea, una comisión coordinadora y una secretaría ejecutiva.

46 Ver Civic Space Initiative. http://www.icnl.org/csi/

47 Castro, Consuelo y Cordourier, Carlos. Entorno regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. CEMEFI s/f. De la Vega, Miguel, Montes, Artemisa. Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana. International. ICNL, OSF. 2015. Nieva Jocelyn, Guadamuz, Claudia. Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada a seis países de América Latina. ICNL, OSF. 2015.

4. LOS EJES DE ACCIÓN DE UNIDOSC

La definición programática de la coalición está orientada, como hemos indicado ya, a defender y promover los derechos de las OSC, reconociendo la relevancia de estas en la calidad de la gobernanza democrática y su importancia en la calidad de los procesos de desarrollo y bienestar social de la población, en especial de los sectores más vulnerables, que, en el caso de nuestro país, representan casi el 60%. La acción de las organizaciones comprende un abanico importante de contribuciones: en algunos casos complementa (suple) la responsabilidad del Estado, sobre todo en materia de asistencia social y ayuda humanitaria, en otros busca fortalecer capacidades para la participación social, promover la organización local, re-significar ideas y creencias culturales basadas en la dominación, la subordinación y la discriminación, incidir en las políticas públicas y generar bienes y servicios. De ahí su relevancia social, económica y política desde una perspectiva civil o ciudadana. Las OSC contribuyen a la redistribución del poder – socializándolo, democratizándolo – y no entran en la disputa o conquista del mismo. Para ello existen los partidos y agrupaciones políticas con quienes se busca incidir. Por todo ello en UnidOSC enfatizamos el valor de la autonomía y la independencia institucional. Si bien nadie puede declararse libre de ideología, cuidamos que nuestro desempeño institucional se guie por los derechos y las causas sociales que promovemos.

Como hemos señalado, existen OSC que promueven otras perspectivas sobre la sociedad, que defienden el status quo y a los factores de poder que históricamente han marcado la vida de la sociedad, que van contra corriente en cuanto al avance de los derechos propios de sociedades seculares y que, más que promover causas sociales, defienden la uniformidad de valores y su imposición. Reconociendo que estas expresiones de la sociedad tienen derecho a expresar sus idearios y visiones del mundo y a organizarse para defenderlos, deberán hacerlo en la arena democrática y aceptar cuando la mayoría se inclina por otros senderos en materia de libertades y derechos. De ahí la importancia de defender el carácter laico del Estado.

Desde estas definiciones básicas, hemos definido los siguientes ejes de acción:

- Actualización de la Ley de Fomento para expresar mejor el enfoque de promoción de derechos de las organizaciones y armonización progresiva con otros ordenamientos legales como la Constitución misma, la Ley de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Mejora del marco fiscal para crear mayor certeza, racionalizar la sobrecarga administrativa y fiscal, eliminar restricciones que inhiben el fortalecimiento de las organizaciones, la generación de ingresos propios y la obtención de donativos, y obtener beneficios fiscales acordes con la contribución a la sociedad.
- Defender el derecho de asociación y la libertad de expresión frente a medidas internacionales y nacionales que, buscando inhibir acciones ilegales, podrían afectar el desarrollo de las OSC, como en el caso de las políticas antilavado de dinero y de ciberseguridad.

Para llevar adelante estos ejes de incidencia, identificamos dos campos de fortalecimiento organizativo:

- El fortalecimiento de la propia articulación, invitando a organizaciones de todo el país, a sumarse a esta agenda y a incorporarse a UnidOSC.
- El establecimiento de alianzas con otras coaliciones y redes en las que se coincide con la agenda de derechos de las organizaciones.

5. LA AGENDA LEGISLATIVA

En los inicios de 2016 se elaboró un paquete de propuestas de actualización de la Ley de Fomento y de armonización legislativa con otras disposiciones, que se presentó al Senado, previo diálogo con las Secretarías que conforman la Comisión de Fomento: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con el respaldo de la Comisión, se hizo una entrega pública en septiembre de 2016. Los planteamientos del paquete fueron:

1. La inclusión del concepto de autonomía en relación a los tres órdenes de gobierno para afirmar la independencia y eliminar el flujo de recursos públicos a OSC creadas por funcionarios para beneficios políticos o privados.

2. La sujeción de todos los programas que otorgan subsidios a las OSC a reglas de operación para eliminar la discrecionalidad en la asignación de los mismos, medio por excelencia para mediatizar movimientos y agrupaciones sociales. Planteamos la importancia de que representantes de las OSC participen en la elaboración de esas reglas.

3. La elaboración – por ley – de un plan especial de fomento y la asignación de presupuesto federal a través de un fideicomiso para su operación, que reuniera fondos públicos y privados, con un Comité Técnico conformado por representantes oficiales y de la sociedad civil.

4. El fortalecimiento del Consejo Técnico Consultivo elevando sus atribuciones para la incidencia en las políticas públicas de fomento a las OSC, para la elaboración del programa especial de fomento y su evaluación, y para la selección de sus integrantes.

5. La asignación de facultades a funcionarios de todas las dependencias para establecer vínculos con las OSC y llevar a cabo las acciones de fomento establecidas en la Ley en la materia. Y, en caso de incumplimiento, establecer la exigibilidad de responsabilidades a los servidores públicos.

6. La inclusión de las OSC como uno de los sujetos con facultad para ejercer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que lesionen sus derechos (Adición al Art 105 de la Constitución).

Luego de múltiples diálogos con representantes del Senado (se logró conformar un grupo pluripartidista) y de avanzar en la redacción de las reformas, las comisiones responsables aprobaron solo el tema de contar con un programa de fomento pero ninguno de los otros planteamientos. Les hicimos saber que, una vez más, se le daba la espalda a avances importantes en la calidad de la participación de la sociedad civil y se mantenían discursos y disposiciones sin sustento presupuestal ni mecanismos de transparencia en la asignación de los recursos públicos.

La aprobación del Senado se turnó a la Cámara de Diputados donde se está a la espera de su aprobación. Ante la nueva configuración del Congreso Federal, UnidOSC se ha planteado, por un lado, seguir dando cauce a la creación del programa de fomento y concluir el procedimiento legislativo y, por otro, volver a hacer el planteamiento de todas las propuestas antes enunciadas.

Además de la propuesta legislativa se ha enfatizado la importancia de que se reconozca la utilidad pública de las OSC y por ende, la legitimidad para operar recursos públicos a favor del interés público, en particular ante el contexto generado por el inicio de la nueva administración.

6. LA AGENDA FISCAL

Ante la miscelánea fiscal se realizaron cuatro líneas de acción:

- El diálogo con diputados
- Posicionamiento público a través de un desplegado dirigido al Presidente y al Secretario de Hacienda y un llamado a la acción vía change.org
- La búsqueda y establecimiento de una mesa de diálogo con funcionarios de alto nivel con la SHCP
- La vía jurídica a través del amparo contra disposiciones de la miscelánea

De la miscelánea nos preocupaban varias medidas: la certificación y el proceso de inequidad en el acceso a facilidades administrativas y a fondos públicos y privados que pudiera generarse ante aquellas organizaciones que pudieran certificarse y las que no pudieran cubrir su costo; la intromisión en la vida interna de las organizaciones al establecer el gobierno corporativo como una exigencia que, aunque estaba dirigido a las grandes instituciones, lesiona el derecho de autonomía institucional; y la facultad de la SHCP para liquidar organizaciones al no cumplir con ciertos trámites.

La adhesión de casi 500 firmas al desplegado en pocos días nos mostró el interés de las organizaciones para unirse ante disposiciones de la autoridad que afectan su desempeño institucional. La decisión de 45 organizaciones para ampararse fue también un signo de acción colectiva y de uso de medios propios del Estado de Derecho.

La otra acción fue la mesa de diálogo con la SHCP en la que buscábamos una construcción conjunta sobre el marco ideal para el fomento de las organizaciones. Buscábamos colocar a los funcionarios en la lógica de pensar juntos y buscar caminos para bien del país. Ello implicó un proceso de reflexión colectiva para identificar aquellas situaciones de carácter fiscal que vivíamos como restrictivas e innecesarias. La participación de la organización Appleseed, cuya misión es la asesoría legal a las OSC fue clave ya que pudimos contar con la asesoría calificada de su red de despachos pro bono en materia fiscal, además de otros despachos que nos acompañaron a través de relaciones de otras de la organizaciones participantes.[48]

La mesa duró poco más de un año y se enfrentó al cambio de Secretario por temas electorales, lo que nos llevó a un paréntesis en el funcionamiento. Los puntos que se colocaron como punto de partida para el diálogo fueron los siguientes:

1. Que las organizaciones constituidas conforme a la Ley de Fomento (demostrado en sus estatutos) queden integradas al Título III del Régimen de las Personas Morales con fines no lucrativos de la Ley del Impuesto sobre la Renta considerando la importancia de sus actividades en provecho de sus comunidades y en la construcción del bien público. Una vía es que el sistema del RFC, designe en dicho título a las A. C. en términos de la Ley de fomento (no todas las A. C. sólo aquellas que cumplan los criterios de dicha Ley) como ya se hacía antes de 2014.
2. Eliminar el tope del 10% de los ingresos exentos, no relacionados con su objeto social, permitiéndoles obtener recursos por actividades mercantiles como estímulo para su sustentabilidad. En otros países esto es permitido en tanto se cuida del fortalecimiento de la actividad no lucrativa de la organización. En su defecto, renovar el decreto que permite ese crédito fiscal del 10%. La renovación del Decreto debería programarse nuevamente para 2019 y siguientes años. Sin embargo, el ideal es fomentar la auto sustentabilidad de las OSC permitiéndoles, si no todos los ingresos exentos, al menos un porcentaje mayor al 10 de manera permanente.

48 Las firmas que han participado en este grupo de asesores son: Chevez Ruiz Zamarripa, Turanzas, Bravo & Ambrosi, Jones Day, Manuel Tron S.C, Galicia Abogados.

3. Eliminar el tope del 5% a gastos administrativos que limita el crecimiento y capacidad institucional. En su defecto, incrementar el porcentaje al 25% (límite mínimo aún en países con políticas restrictivas) o hacer una diferenciación de gastos que precise lo que es operativo y no administrativo. El artículo 138 del reglamento de la LISR, ya establece que los gastos dedicados al objeto no son administrativos. Sin embargo, la lista que viene en el mismo artículo genera incertidumbre pues es inviable generalizar cosas como electricidad y salarios dedicados a la oficina como administrativos. La certificación no resolvería el tema ya que no resuelve la incertidumbre ni corrige malas prácticas por la falta de claridad de la disposición permanece.

4. Flexibilizar la disposición que impide que donatarias autorizadas otorguen recursos a organizaciones que no lo son, en especial tomando en cuenta a las organizaciones comunitarias que viven en situaciones de vulnerabilidad. Es relevante ampliar la disposición generada en 2017 a los municipios de alto y medio rezago. En este sentido, se reconoce el avance que establece el art 79 de la Ley del ISR para apoyos a productores agrícolas y artesanos en municipios de muy alto rezago, pero es claramente limitativo del universo de acciones a favor del desarrollo, además de establecer un procedimiento complicado que inhibe su pleno uso ya que sigue siendo inviable dar de alta al RFC a los artesanos y productores para que emitan CFDIs, lleven su contabilidad y hagan declaraciones fiscales. Especialmente considerando los municipios de más alta marginación, entendiéndose poblaciones con altas tasas de analfabetismo, con carencias extrema en vivienda y servicios. La flexibilidad en el proceso, está relacionada con las características de la población, que para pasar a la formalidad requiere un proceso, de acompañamiento de menos a más. Recientemente, las OSC que están atendiendo la reconstrucción luego de los sismos de 2017 han planteado también esta dificultad.

5. Eliminar la certificación voluntaria. Se argumentó ampliamente sobre los riesgos que conlleva. Si bien los objetivos son correctos: mejorar la profesionalización e incrementar la confianza social en las organizaciones, la certificación no es la medida más adecuada; aunque no es obligatoria, en la práctica generará mayor desigualdad dentro del sector, representará un gasto adicional, coloca a la Secretaría de Hacienda como certificador de la pertinencia y calidad social de las organizaciones (distrayéndola de su responsabilidad con la Hacienda Pública), generará negocios particulares, se inmiscuirá en asuntos propios de la autonomía de las organizaciones. En todo caso, es preferible reconocer ejercicios de auto-certificación que ya existen en el sector.

6. En cuanto a las disposiciones en materia de antilavado que impone restricciones para el financiamiento, eliminar la exigencia de información solicitada sobre los representantes legales de los donantes, aplicar un criterio de proporcionalidad a la sanción por no entregar la información, no requerir el informe en ceros, que con el informe de transparencia para donatarias se considere cumplida la obligación.

7. Mejorar aspectos técnicos de la plataforma para solicitar ser donataria autorizada: hay problemas en la transmisión de información, calidad de imágenes y soporte del tamaño de los documentos.

8.. Facilitar la solicitud de la carta de acreditación de las dependencias correspondientes al objeto social. En la actualidad este trámite puede llevar hasta seis meses por la falta de información en las dependencias. Establecer una ventanilla única y definir plazos para la entrega de la respuesta, o aprovechar el CLUNI como acreditación. Si bien ya hay algunos avances, como la donataria condicionada por un año, persisten desafíos sobre todo a nivel estatal, para que las dependencias sepan y otorguen la carta de acreditación, sobre todo aquellas que realizan actividades no asistenciales.

9. Adaptar el lenguaje contable a la operación de las OSC: contar con un catálogo de cuentas de contabilidad electrónica, diseñar un formato exclusivo de declaraciones anuales e informativas, incluir términos propios de las operaciones con donativos para que haya coherencia con las operaciones de las OSC.

10 Definir en el art 82 fracc. V de la Ley del ISR que la solicitud de la restitución de la autorización de donataria suspende el plazo de 12 meses para la renovación sin menoscabo de la obligación de comprobar durante dicho plazo que los recursos obtenidos bajo el estatus de donataria autorizada fueron destinados al objeto social. Será necesario explicitar que el plazo de 12 meses se suspende.

11. Reporte de ingresos ante la emergencia provocada por los sismos. Se impuso a las donatarias un informe al 31 de octubre de 2018 sobre recursos recibidos detallando cuánto y a quiénes se habían entregado so pena de perder el carácter de donatarias. Se explicó la falta de información y la confusión que generó esta disposición además de la amenaza.

Ante estos planteamientos la SHCP se pronunció y aunque ofreció, a nuestra solicitud, una respuesta por escrito, esta nunca se concretó. En general encontramos eco a nuestros planteamientos y disposición para evitar medidas que afectaran a las OSC, sin embargo predomina una visión defensiva frente posibles conductas indebidas en el sector (inflexibilidad en las medidas anti-lavado que afectan al sector), una resistencia a entender la contribución de las organizaciones frente a la ausencia del Estado en múltiples campos y la barrera del legislativo donde además se suma el desconocimiento del ser y quehacer de las OSC. Para implementar algunos de estos planteamientos se requieren reformas legislativas. En el diálogo, el cambio de algunas de las disposiciones fiscales que hoy son restrictivas se centraron en el tema de la certificación, donde no existe una coincidencia dada nuestra valoración sobre los riesgos de mayor desigualdad dentro del sector. Manifestaron sin embargo su disposición para colaborar en la elaboración del reglamento de esa medida para evitar los riesgos que identificamos.

La llegada de las elecciones federales y el proceso de transición entre administraciones nos colocó nuevamente en un paréntesis que implicará retomar el diálogo.

En la evolución de las discusiones, en particular sobre la certificación, surgió un tema en el que deberíamos de seguir profundizando: ¿con qué mecanismos o prácticas cuenta el sector para certificar un desempeño institucional eficiente y transparente? O dicho de otra manera, si el gobierno no supervisara o regulara, ¿qué hace el sector para cuidar la calidad y veracidad del trabajo de las organizaciones? ¿cómo cuidar que no haya fraudes o prácticas ilegales? En síntesis: ¿hasta dónde le toca al gobierno regular sin entrometerse en la autonomía de las organizaciones y hasta dónde toca al mismo sector auto-regularse?

En nuestra reflexión valoramos que el sistema institucionalizado en que se desarrollan las organizaciones es altamente auto-regulador. Piénsese en las regulaciones de los donantes institucionales y en las dinámicas de certificación ya existentes en diversas redes y coaliciones. También estamos revisando experiencias de auto-regulación en otros países que suponen un funcionamiento más coordinado y estructurado del sector a nivel nacional. Identificamos también prácticas de auto-regulación en las instituciones de asistencia privada y en la afiliación a ciertas redes o asociaciones. Se ha abierto también un mercado de certificación privada. Por otro lado, ya el gobierno regula a través del registro público y del registro de donatarias. ¿Cómo avanzar hacia un ecosistema de regulación democrático, transparente y eficiente?

Con estas preguntas en mente decidimos convocar a un seminario de análisis y reflexión en el que contamos con experiencias internacionales, mismo que se llevó a cabo en noviembre de 2018. Con esto se destaca otro aporte de UnidOSC; la apertura de espacios de reflexión plural para pensar juntos en los mejores mecanismos que, al mismo tiempo que cuiden la calidad del trabajo del sector, no inhiban su crecimiento y que, de paso, le ahorren trabajo a la estructura administrativa del gobierno.

7. INCIDENCIA INTERNACIONAL

Los temas de políticas anti-lavado y de ciberseguridad nos llevaron de manera natural al escenario internacional. ICNL ha promovido investigaciones y coaliciones de incidencia en estos temas que se discuten y regulan a nivel internacional y nacional y que afectan el derecho de asociación, en especial, el trabajo de las OSC. En el caso de México contamos con las disposiciones ya mencionadas, derivadas de la Ley Antilavado, que dificulta la relación con los donantes y más recientemente, la creciente exclusión del sistema financiero de las OSC que se verifica a través de la dificultad para acceder a servicios bancarios, situación que la misma SHCP reconoce como una irregularidad por parte de los bancos pero que está relacionada a los procesos de derisking impulsados a nivel global, puesto que el fenómeno no es exclusivo de México.

Así, UnidOSC ha participado en espacios de sociedad civil que buscan incidir en las normas que establece el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y en particular en las autoevaluaciones y evaluaciones mutuas que lleva a cabo México en ese marco. Esto nos ha llevado a establecer diálogos con la Unidas de Inteligencia Financiera de la SHCP y a participar en la coalición internacional que está incidiendo en este tema.

En esa lógica internacional, en breve seremos anfitriones de un foro latinoamericano sobre la discusión sobre ciberseguridad (regulación de internet) y los riesgos que puede implicar para los derechos de asociación y la libertad de expresión en el mundo.

8. ARTICULACIÓN NACIONAL

Vemos la necesidad de una mayor articulación en nuestra capacidad de defensa y promoción de los derechos de las OSC, un espacio de análisis e incidencia que fortalezca nuestra capacidad de interlocución con los tomadores de decisiones. Hemos identificado tres objetivos que le darían valor añadido al esfuerzo de UnidOSC:

1. Contribuir a un entorno cada vez más favorable para el desarrollo organizativo y la realización de actividades de las OSC
2. Profundizar la relación constructiva y democrática entre instancias de gobierno y OSC, teniendo como base un enfoque de derechos.
3. Mejorar la calidad de los procesos de articulación de las OSC fortaleciendo su institucionalidad, su capacidad de interlocución y elaboración de propuestas

En esa perspectiva valoramos una nueva etapa de articulación en la que las organizaciones de los estados tengan una clara iniciativa y protagonismo en la conformación de una agenda nacional y en la capacidad de interlocución. Para ello se está preparando un encuentro nacional en marzo de 2019 que reúna a organizaciones de todo el país en torno a este esfuerzo.

9. ALIANZAS

En los análisis que hemos realizado sobre los esfuerzos del sector para llevar adelante la agenda de derechos hemos encontrado otras plataformas de articulación con las que coincidimos en planteamientos y con las que se ha construido de forma conjunta. Destacamos tres: la Cumbre Ciudadana que antes de las elecciones federales elaboró y planteó a los candidatos propuestas y compromisos para profundizar la participación ciudadana, entre ellas las relacionadas con las OSC; el Mecanismo de diálogo con las OSC de la SEGOB que ha profundizado el sentido de la democracia participativa; y el Consejo Técnico Consultivo (CTC) de la Comisión Inter-secretarial de la Ley de Fomento que ha elaborado un programa de incidencia en a un mayor fomento a las OSC. Personas y organizaciones vinculadas a UnidOSC participan en algunos de estos espacios y hemos encontrado una vinculación lógica de planteamientos y esfuerzos de interlocución.

En los estados hemos encontrado también instituciones y coaliciones que han venido desarrollando aportes en el campo de los derechos y el fortalecimiento institucional de las OSC. La coordinación con ellos será fundamental en este proceso.

Bibliografía

Aguilar Astorga, C., & Lima, F. (Septiembre de 2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado el Noviembre de 2018, de http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Aguilar Villanueva, L. (2010). Introducción. En L. (. Aguilar Villanueva, Política pública (1era ed., pág. 175). Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del DF y S. XXI Editores. Recuperado el Noviembre de 2018, de http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf

Anheier, H. (2000). Dimensions of the third sector: Comparative perspectives on structure and change. London School of Economics. Londres.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (9 de Febrero de 2004). Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciudad de México, Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el Noviembre de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf

Casey, John et al. 2010. "Strengthening government–Nonprofit relations: international experiences with compacts". Voluntary Sector Review. Vol. I. No. I.

Chávez Becker, C., & González, P. (2018). Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Hacia una Reforma de la LFFAROSC (1 ed.). Ciudad de México, Ciudad de México, México: Insituto Belisario Domínguez. Obtenido de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4157

Chávez, C. & Muñoz, H. (2016). Diagnóstico de las relaciones entre las fundaciones y el gobierno federal en México. Universidad Autónoma Metropolitana - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Canto Chac, M. (2002). Introducción a la. En M. Canto Chac, & Ó. Castro Soto, Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio (págs. 59-79). DF: Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC - Consejo Técnico Consultivo. (2017). Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a las Organizaciones de la Sociedad Civil. 2015 y 2016. Ciudad de México: Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC - Consejo Técnico Consultivo. Recuperado el Noviembre de 2018, de https://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=28y#

Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC - Consejo Técnico Consultivo. (2018). Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciudad de México: Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC - Consejo Técnico Consultivo.

CONEVAL. (2018). Evaluación de Programas Sociales: Glosario. Recuperado el Octubre de 2018, de CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx

de la Vega, M. & Montes, A. (2016). Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana. ICNL - Open Society Foundations.

Fundación Corona y Banco Mundial. (2002). Creación y consolidación de alianzas: elementos metodológicos para el trabajo en alianza entre el sector público, el sector privado y las organizaciones civiles. Colombia.

Isunza, E., & Hevia, F. (2012) "Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano", en Úlmcron, M. Et al. (editores). Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias. México: FLACSO.

Bibliografía

Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.

(2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". Reforma y Democracia.

Muñoz, Grandé, Humberto. (2014). Entramado Entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México. México: Centro Mexicano para la Filantropía.

(2017). Marco institucional de las OSC en México: Retos de segunda y tercera generación para la relación cooperativa entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de los objetivos de desarrollo sostenible. En Diplomacia Ciudadana y Desarrollo Sostenible en México. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Olvera, A. (s/f), Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector, ponencia en el marco de la conferencia "La participación social en el Tercer Milenio". En Chavez, Carlos y Ullóa, Pablo (2018). Las organizaciones de la sociedad civil en México: Hacia una reforma a la LFFAROSC. Instituto Belisario Domínguez.

(2009). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Colección de documentos de discusión sobre el Tercer Sector. Estado de México: El Colegio Mexiquense.

SEGOB. (2017). Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2016. Ciudad de México: SEGOB. Recuperado el Noviembre de 2018, de https://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf

Soto, Francisco y Viveros, Felipe (2016). Las organizaciones de la sociedad civil desde su marco jurídico y social. Configurando un actor social. Tercer informe de resultados del proyecto Sociedad en Acción. Centro UC Políticas Públicas, Santiago de Chile.