



Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana

Diego Leño # 8, Centro, Xalapa, Ver. CP 91000. Apdo. postal 369.
Tel. y fax (228) 812-47-19
E-mail: iihs@uv.mx

Estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013

Entregable 2. Revisión del funcionamiento de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo

Dr. Alberto J. Olvera, Universidad Veracruzana, coordinador

Con la colaboración de:

Dr. Armando Chaguaceda Noriega, Universidad de Guanajuato
Mtra. Johanna Cilano, doctorante de la Universidad Veracruzana
Mtro. Sergio García García, consultor independiente

Noviembre de 2014

INDICE

Introducción.....	3
I. La Ley de Fomento y su marca de origen.....	4
II.1 La Comisión de Fomento: problemas estructurales.....	11
II.2 El Consejo Técnico Consultivo: límites y alcances.....	15
III.1 El desempeño de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo en 2012 y 2013.....	19
III.2 Análisis de las actas de las reuniones del Consejo Técnico Consultivo y de la Comisión de Fomento, años 2012 y 2013.....	21
IV. La opinión de los miembros del CTC y de la CF.....	25
V.1 Conclusiones y propuestas.....	29
V.2 Un giro conceptual y operativo complementario con las ideas de los <i>Lineamientos para una Política Nacional de Fomento</i>.....	34
V.3 Los retos legales e institucionales: dos caminos para pensar las reformas necesarias.....	38
Bibliografía.....	42
Anexo I. Resumen de contenidos de las actas de la CF y del CTC.....	44

Introducción

Este informe analiza el desempeño institucional de la *Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (LFFAROSC) en el periodo 2012-2013.

Para realizar este estudio ha sido preciso analizar a fondo la LFFAROSC en tanto marco legal de la existencia de las instancias a estudiar, así como su trayectoria en los diez años de existencia de la ley. Si bien nos concentramos en los años de referencia, es imposible analizar la experiencia de corto plazo sin considerar los factores condicionantes de orden legal e institucional. Asimismo, hemos debido situar este estudio en el marco contextual del cambio de gobierno en el periodo a analizar.

En la realización de este informe decidimos concentrarnos en una perspectiva cualitativa, ante la imposibilidad de desarrollar un estudio estrictamente institucional basado en indicadores. Los propios actores señalaron la imposibilidad de cumplir su misión en las condiciones establecidas por la inercia legal e institucional derivada de una ley con severos problemas de fondo. Tomamos la perspectiva de “path dependence”, desarrollada primero en la teoría económica y luego adaptada a la ciencia política, para explicar cómo las condiciones, decisiones e ideas que dieron origen a la LFFAROSC determinaron una trayectoria ulterior que no ha podido ser modificada por la voluntad política de los actores.

En la primera sección de este estudio analizamos específicamente el origen de la ley y sus componentes principales. En la segunda estudiamos las reglas aplicables a la Comisión de Fomento y al Consejo Técnico Consultivo. En la tercera estudiamos la trayectoria de esas instancias en los años 2012 y 2013, con base en las actas de sus reuniones, con algunas explicaciones adicionales derivadas de entrevistas con algunos consejeros y miembros de la CF. En la cuarta sección diseccionamos las opiniones vertidas acerca de su propia experiencia por los miembros del CTC en una entrevista electrónica. En la quinta y final sección ofrecemos algunas conclusiones y presentamos ciertas propuestas que podrían ayudar a resolver los problemas estructurales detectados, para lo cual retomamos ideas y propuestas planteadas durante en el intenso y productivo trabajo desarrollado en el seno del CTC y de la CF en los años 2012-2013, y agregamos propuestas nuevas que podrían, de ser implementadas, cambiar la lógica de su funcionamiento.

I. La Ley de Fomento y su marca de origen

Una evaluación del desempeño de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil exige entender, como punto de partida, que el origen de la legislación y el contexto político de surgimiento de estas instituciones han determinado en gran medida sus potenciales de acción y el ejercicio de sus capacidades. Seguimos aquí la orientación dada por el enfoque del “path dependence”, el cual “... busca analizar las trayectorias que siguen las políticas públicas a partir de sus pautas de origen, bajo la premisa de que éste marca su posterior desarrollo, a lo largo de las diversas coyunturas críticas en que son revisadas o Ajustadas”.¹

En efecto, en la historia reciente de la sociedad civil mexicana hay un hito, narrado en distintos documentos por los actores participantes, que se refiere al momento en que se reconoció la necesidad de unidad política entre organizaciones civiles hasta entonces más o menos dispersas, derivada de la intención del gobierno federal de cobrarles impuestos sobre sus ingresos, en 1989 (Reygadas, 1998). El surgimiento de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, del Foro de Apoyo Mutuo y, por otras vías, del Centro Mexicano para la Filantropía, marca un primer momento de articulación de organizaciones civiles, tanto de perfil asistencial como defensoras de derechos y promotoras del desarrollo. Los puntos en común de estas diversas agrupaciones fueron, de un lado, la defensa de los intereses gremiales –léase la no afectación de sus vías de financiamiento privado (para muchas organizaciones, de carácter internacional)–, junto con la posibilidad de acceder a fondos públicos, y de otra, la búsqueda de que el gobierno reconociera su relevancia social.

Sin embargo, la situación política del país llevó a que en los años noventa la atención principal de las redes civiles se centrara en la lucha por la democracia electoral, proceso que dio lugar a la creación de Alianza Cívica, en 1994, y al despliegue de amplios esfuerzos de observación electoral como arena principal de lucha de una sociedad civil democrática (Olvera, 2003). Después de 1997, la lucha por el reconocimiento legal y simbólico del sector fue reasumida como el eje central para garantizar su influencia política y su protección jurídica. De aquí surgió la idea de proponer una ley que garantizara el espacio de acción de los actores civiles y les permitiera acceder a fondos públicos a partir del

¹ Florinda Riquer, Teresa Incháustegui y Edith Olivares, 2010. *Del dicho al hecho. Análisis y evaluación de*

reconocimiento de su valor social. La lucha por esta ley permitió la articulación de un amplio frente de organizaciones civiles de otra manera políticamente dispersas.

Esta lucha tuvo un momento de inflexión en mayo de 2000, cuando fue aprobada en la Ciudad de México una Ley de Fomento definida casi en los términos propuestos por sus promotores originales (Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal).² La ley de la Ciudad de México reconoce la importancia del sector y contiene ya los elementos conceptuales de una política que coloca el fomento a las actividades de estas organizaciones como obligación gubernamental y derecho de las organizaciones. Este impulso original fue seguido por la aprobación de una ley similar en Baja California, en 2001, cuyo procesamiento jurídico también tuvo lugar en 2000. Siguieron Veracruz, en 2002, y Tlaxcala, en 2003, con leyes más limitadas. Las primeras dos leyes antecedieron a la alternancia en el poder y fueron promulgadas, una en la única entidad gobernada por la izquierda en ese momento, y otra en la primera entidad gobernada por el PAN, siendo ambas terreno de experimentación de diversos mecanismos de innovación democrática (García *et al.*, 2010).

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil fue ulteriormente negociada con el gobierno de la alternancia y con el congreso democráticamente electo en las históricas elecciones de julio de 2000. El lobby desarrollado en la época por el frente civil fue extraordinariamente intenso y dio como resultado la aprobación de esta ley a nivel federal. La nueva ley heredó los mismos méritos y limitaciones que las leyes locales que le antecedieron.

Con la LFFAROSC se logró que el Estado mexicano reconociera la utilidad pública de estos actores sociales y les ofreciera cierta participación en la evaluación de las políticas públicas que pudieran impactar el desarrollo del sector. Pero esta ley, al igual que las precedentes, se funda en un concepto vago y de resonancia estatista: el “fomento”. El concepto implica que el gobierno reconoce que un bien definido como público debe ser apoyado institucionalmente. De esta manera, si las actividades de las OSCs son un bien público, deben ser “fomentadas” y no sólo permitidas por el Estado. Se trata de una visión de arriba hacia abajo, pues implica que las OSCs demandan apoyo (no sólo reconocimiento)

² El artículo 2, donde se definen las actividades a apoyar, incluye expresamente, en el acápite XV: “Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante: a. El uso de los medios de comunicación; b. La prestación de asesoría y asistencia técnica; c. El fomento a la capacitación”.

del gobierno, insertándose así en la gramática estatista de la política mexicana.³ Cabe mencionar aquí que en América del Sur, donde la sociedad civil es mucho más densa, y existen experiencias mucho más significativas de participación ciudadana, no existen leyes de este tipo, por lo que la experiencia indica que para el desarrollo del sector civil puede haber otros factores y procesos más relevantes que la creación de leyes especiales. Lo mismo puede decirse de la transparencia y el acceso a la información. Los países más transparentes del mundo no tienen leyes ni instituciones especializadas en la materia.

La irrelevancia de las leyes como vías de resolución de problemas sociales es un resultado altamente probable cuando coinciden dos factores históricos: la ausencia de Estado de Derecho y la debilidad organizacional y política de los actores a quienes benefician y regulan las leyes. Tal es el caso paradigmático de México. Nuestro país tiene una sorprendente tradición de mitificación de la ley como solución mágica de conflictos y demandas. En México, la aprobación de una ley implica una especie de promesa para el futuro, no un conjunto de disposiciones de cumplimiento obligatorio. La constitución misma fue considerada a lo largo del siglo XX como un programa a ser cumplido cuando las condiciones lo permitieran, no como un marco de derechos y obligaciones vivas y vinculantes (Olvera, 2003).

Los ejemplos contemporáneos sobran. Mencionemos tan sólo el caso de las muchas leyes de participación ciudadana que en el tiempo de la transición han sido aprobadas en la mitad de los estados del país. Dichas leyes atendieron un reclamo civil de participación ciudadana en la vida pública. Pero lo limitaron conceptualmente a los mecanismos de democracia directa, que son excepcionales, y los regularon de tal forma que son imposibles de implementar. Cuando en dichas leyes se establecieron mecanismos de participación cotidiana, se disminuyeron sus alcances y su materialización quedó sujeta a la aprobación y regulación del gobierno, tornándolas irrelevantes (Olvera, 2010b).

En el caso de la LFFAROSC, se partió de un principio similar. Si en el régimen autoritario los actores de la sociedad civil habían sido minimizados y desconocidos, con la ley se trataba de invertir esa situación otorgándoles reconocimiento y amparando legalmente sus actividades. La ley se refiere sólo a los sectores movilizados de la sociedad civil en el fin de

³ El excelente “Autodiagnóstico” elaborado por una comisión del CTC en 2012 presenta una sistematización de los significados que funcionarios públicos y miembros del CTC otorgan a la idea de “Fomento” a ocho años de la aprobación de la ley. Tres elementos destacan: creación de un “ambiente favorable a las OSCs”, apoyos fiscales y apertura de espacios para participar en la definición de políticas públicas (Gabriela Sánchez *et al.*, 2012).

siglo, las llamadas OSCs. Este sector se compone en México de dos categorías centrales: las organizaciones asistenciales y las organizaciones de defensa de derechos y promoción del desarrollo. Su diferencia principal, en términos teóricos, radica en que las de asistencia privada realizan actividades de servicio o beneficio a terceros, sin postular una perspectiva de derechos, mientras que las OSCs de tipo ONG parten de la premisa de los derechos, de tal forma que su acción concreta prefigura lo que debe ser una política general de Estado o exige su construcción. En la práctica estas fronteras se borran con frecuencia y hay OSCs asistenciales que usan una perspectiva de derechos y OSCs de derechos que funcionan asistencialmente.

La no diferenciación entre estos dos tipos de organizaciones viene desde fines de los ochenta, cuando todas las organizaciones privadas de un tipo u otro tuvieron que defenderse de una legislación que trató de cobrar impuestos a sus ingresos. Como se ha mencionado, desde entonces diversas articulaciones organizacionales pusieron en un mismo campo a estos dos distintos segmentos de la sociedad civil, que transcurrieron juntos en la defensa de su relativa autonomía política en relación con el Estado, ante todo en una actitud de autoprotección respecto de las iniciativas de control estatal. Los fundamentos programáticos de la Ley de Fomento se pensaron en un tiempo en el cual existía un régimen autoritario que no reconocía los aportes de las OSCs y trataba de regularlas y controlarlas. Ese es el contexto que explica que la ley fuera pensada específicamente para este sector de la sociedad civil. No se consideró a otros sectores que igualmente son muy importantes para la vida democrática de un país, como las asociaciones profesionales, los sindicatos, tanto obreros como empresariales, y las organizaciones populares y campesinas en general.

La ley fue un triunfo simbólico importante, pero al mismo tiempo contiene una serie de limitaciones internas que habrían de acompañar su implementación. La ley es de fomento, pero establece mecanismos de control, que consisten en el establecimiento de un registro con datos muy precisos y una serie de condicionamientos a las acciones de fomento: las organizaciones deben desarrollar actividades específicas indicadas en el artículo 5 de la ley y no tener intenciones de beneficio propio ni desarrollar actividades políticas, ni siquiera de lobby ante el congreso (restricción levantada en 2013).⁴

⁴ Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- II. Apoyo a la alimentación popular;
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- IV. Asistencia jurídica;
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Promoción de la equidad de género;
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
[Fracción reformada DOF 16-06-2011](#)
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
[Fracción reformada DOF 25-04-2012](#)
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X. Promoción del deporte;
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- XV. Participación en acciones de protección civil;
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
[Fracción reformada DOF 28-01-2011](#)
- XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
[Fracción adicionada DOF 28-01-2011. Reformada DOF 25-04-2012](#)
- XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
[Fracción adicionada DOF 25-04-2012](#)
- XIX. Las que determinen otras leyes.
[Fracción recorrida DOF 28-01-2011, 25-04-2012](#)

En todo caso, a las OSCs les son dados 12 “derechos”, los cuales en realidad ya constan en otras leyes y en reglas de operación de políticas públicas:

Artículo 6. Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:

- I. Inscribirse en el Registro;
- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- VI.- Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia;
[Fracción reformada DOF 05-08-2011](#)
- VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;
- VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;
- IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;
- X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley,

XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

En contraparte, hay 13 obligaciones (art. 7), la mayoría derivadas de la necesidad de inscribirse en un registro nacional, el puntual cumplimiento de obligaciones fiscales, de entrega de información anual detallada de sus actividades y apego a las restricciones antedichas.

- I. Estar inscritas en el Registro;
- II. Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación;
- III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;
- IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;
- V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;
- VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;
- VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas;
- VIII. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro. La organización que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quién transmitirá dichos bienes;
- IX. Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social;
- X. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes;
- XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;
- XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y
- XIII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

Una mirada rápida a la ley indicaría que las OSCs adquirieron con la misma más obligaciones que derechos, pues éstos (como recibir estímulos fiscales, inscribirse en convocatorias, entrar en espacios formales de participación y/o consulta, en mecanismos de contraloría social, etc.) ya estaban contemplados en las leyes o reglas de operación que anteceden a la ley.

El reconocimiento legal de campos de acción civil que están definidos en la ley ya se expresaba de forma más o menos aproximada, desde años antes, en muchas otras leyes, desde la Ley de Planeación emitida en la época del presidente De la Madrid, hasta la Ley del Impuesto sobre la Renta, si bien en ésta había un sentido explícitamente orientado a fines puramente asistenciales. La ley hacendaria ya reconocía el sentido social de una serie de actividades de organizaciones privadas que habrían de ser apoyadas desde el punto de vista

fiscal, otorgándole un tratamiento especial a sus actividades.⁵

La innovación de la LFFAROSC consistió entonces, a nivel formal, en el reconocimiento de las actividades de defensa y promoción de derechos humanos, de la organización de redes civiles, de la defensa de la ecología y la promoción del desarrollo sustentable, entre otras que son propias de las antes llamadas ONGs profesionales (García, Sergio *et al.*, 2010). Pero la adecuación de la Ley del Impuesto sobre la Renta para reconocer estos sectores apenas acaba de suceder a fines de 2013, diez años después de la emisión de la LFFAROSC. Y otros pendientes de armonización legal para sustentar este mínimo logro aún subsisten (Gómez-Hermosillo, 2007).

Casi al mismo tiempo, a mediados de 2004, se aprobó la nueva Ley de Asistencia Social, de carácter nacional, que regula una parte sustancial de las organizaciones que quedan también amparadas en la LFAAROSC, expresamente en sus acápites I, VI y IX del artículo 5 de la ley vigente. La Ley de Asistencia Social regula las acciones desarrolladas por muchas de las organizaciones civiles asistenciales,⁶ y por tanto crea una duplicidad funcional y legal con la LFAAROSC.⁷ Pero en realidad el problema ha sido mucho más grave, pues como han demostrado varios estudios, desde el punto de vista legal las OSCs que quieran sacar provecho de todas las convocatorias y posibilidades de colaboración con los distintos niveles de gobierno deben, hasta la fecha, inscribirse en múltiples registros y cubrir innumerables requisitos.⁸ En ese sentido, la práctica demuestra que la ley no ha sido funcional ni siquiera en términos de “fomento”, entendido éste como “creación de un contexto favorable para el desarrollo de las OSCs”.

Vistas estas circunstancias, se debe concluir que la única lógica por la que las organizaciones civiles apoyaron una ley tan limitada conceptual y operativamente como la LFAAROSC fue la expectativa de que a través de las instancias creadas por la propia ley para articular las políticas del gobierno federal en materia de fomento, a saber, la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, se pudieran superar las contradicciones y límites

⁵ Por fin a fines de 2013 se ha logrado la ansiada homologación de actividades en las dos leyes.

⁶ Dice el artículo 3 de la Ley de Asistencia Social: “... se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación”.

⁷ Incluso el Artículo 51 dice: “Las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público”.

⁸ Sergio García ha sido uno de los más constantes estudiosos de esta problemática y de sus consecuencias para las OSCs en cuanto al acceso a fondos públicos y privados. Véase Sergio García *et al.*, 2007, 2010 y 2012.

contenidos en el entonces novedoso ordenamiento jurídico.

En efecto, el gran aporte de la LFAAROSC fue la creación de una instancia formal de coordinación intragubernamental para definir y evaluar políticas públicas específicas para el fomento de las actividades de las OSCs (Comisión de Fomento, art. 10), y de una instancia de consultoría y acompañamiento conformada por miembros de organizaciones civiles y representantes de la academia y del sector cultural, quienes en todo el proceso de elaboración de la ley habían sido muy activos y solidarios (Consejo Técnico Consultivo, art. 26). Por tanto, evaluar los alcances y límites de estas instancias resulta de la mayor importancia.

II.1 La Comisión de Fomento: problemas estructurales.

El marco legal de la Comisión de Fomento está definido en dos artículos de la LFFAROSC:

Artículo 10. El Ejecutivo Federal constituirá la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de esta ley.

La Comisión se conformará por un representante, con rango de subsecretario u homólogo, al menos, de cada una de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Desarrollo Social;
- II. Secretaría de Gobernación;
- III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- IV. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las demás dependencias o entidades de la Administración Pública Federal participarán a invitación de la Comisión, cuando se traten asuntos de su competencia.

La Secretaría Técnica estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta dependencia tendrá la facultad de interpretación de esta Ley, para efectos administrativos.

[Párrafo reformado DOF 05-08-2011](#)

Artículo 11. Para el cumplimiento de su encargo, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
- II. Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley;
- III. Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas relacionadas con las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley;
- IV. Conocer de las infracciones e imponer sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de esta ley;
- V. Expedir su reglamento interno, y
- VI. Las demás que le señale la ley.

Como puede observarse, la Comisión tiene la doble tarea de “definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC”, y “realizar la evaluación de las acciones de fomento a que se refiere la ley”. Una misma instancia define y evalúa las políticas públicas en este campo. Ahora bien, el art. 13 de la ley define actividades de fomento, no políticas de fomento, y las enlista de la siguiente manera:

Artículo 13. Las dependencias y las entidades, para garantizar el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 6, fomentarán las actividades de las organizaciones mediante alguna o varias de las siguientes acciones:

[Párrafo reformado DOF 05-08-2011](#)

I. Otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan, conforme a lo previsto por esta ley y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables;

II. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas;

III. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal;

IV. Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades, de entre las previstas en el artículo 5 de esta ley;

V. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las obligaciones que esta ley establece; VI. Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades;

VII. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley, y

VIII. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

El artículo 13 indica claramente “acciones de fomento”, en correcta relación con el inciso II del art. 11. El inciso I del art. 11 habla de políticas públicas, que es un concepto de mucha mayor envergadura que el de acciones. Como puede verse, el art. 13 enlista acciones variopintas que pertenecen al ámbito de la práctica de políticas públicas de todo tipo y de todos los campos. Esta lista se constituyó en la base a partir de la cual las dependencias del poder ejecutivo federal informan a la Comisión de sus “acciones de fomento”. La vaguedad de las definiciones de cada “acción” permiten incluir como “acción de fomento” una multiplicidad de actividades que en realidad forman parte del ejercicio de políticas públicas en muchos campos, ninguna de las cuales tiene en realidad como propósito el fomento de las actividades desarrolladas por las OSCs. En el ejercicio diario de la acción del gobierno, éste interactúa con ciudadanos en lo individual o a nivel colectivo, pues ello es necesario para la ejecución de la política o porque el gobierno necesita la intermediación de esos individuos o colectivos para lograr ciertos fines. Considerar esas acciones como “fomento” es erróneo, pues en realidad esa relación es básicamente instrumental, un medio para un fin.

La LFFAROSC no definió ni los contenidos ni los instrumentos necesarios para definir una verdadera política pública de “fomento” a las actividades de las OSCs. Enlistó acciones a ser apoyadas, pero en el marco del ejercicio gubernamental, y bajo reglas que implican un control de las organizaciones sujetas del “apoyo” (obligaciones). Por tanto, de origen la ley tiene *dos vacíos conceptuales*: primero, una noción vaga de “fomento”, que no puede ser la base de una relación horizontal entre gobierno y sociedad. El fomento está cargado de una significación paternalista, de acción protectora y orientadora del Estado hacia la sociedad; segundo, un vacío de elementos para definir una política pública. Un listado de

“acciones” no puede ser la base de una política pública. Como se ha visto en el primer entregable, una política pública debe ser integral y coherente para recibir ese nombre.

Por si eso fuera poco, la estructura de la CF tampoco ayuda a trascender estos límites conceptuales. La Comisión está conformada por representantes de cuatro secretarías de Estado (Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores), sin que la ley defina un marco jurídico para esta coordinación, más allá de otorgar la secretaría técnica a la SEDESOL. En el papel, se trata de una coordinación de iguales, y en la práctica así ha sido, como la lectura de las actas de la CF demuestra. Aun cuando, según algunos miembros de la CF, ésta tiene el estatuto de Coordinación Intersecretarial, y un responsable definido, que es el INDESOL, en la práctica histórica de la CF esta responsabilidad no se ha notado, pues no ha habido ni liderazgo ni proyecto transversal que atraiga por lo menos a las cuatro secretarías a una verdadera política pública conjunta, ni tampoco para dirigir una política transversal para todo el gobierno federal. En una condición tal, la instancia CF ha dependido mucho de la voluntad política de sus miembros, sobre todo de la de quien dirija INDESOL, y de la capacidad que tenga ésta de coordinar sus esfuerzos con la otra secretaría con interés directo en la interlocución con los actores de la sociedad civil, la de Gobernación.

En efecto, la lectura de las actas a lo largo de los años demuestra la dificultad del equilibrio entre Gobernación e INDESOL-SEDESOL. Si bien esta última tiene la secretaría técnica, es Hacienda quien define la política fiscal, clave de las peticiones civiles de “fomento”. Hacienda presenta el Informe Anual de Actividades, no las otras dependencias, a pesar de que esa secretaría no mostró, por lo menos hasta 2013, mucha sensibilidad a las peticiones de las OSCs y de las otras secretarías. Relaciones Exteriores tiene una agenda acotada a la necesidad de la representación civil en eventos internacionales, que termina manejando de manera directa, no colegiada. Gobernación, en cambio, tiene unidades y direcciones generales que necesitan de la interlocución con actores civiles. INDESOL tiene los fondos etiquetados para buena parte de las OSCs más activas. A falta de unidad de mando, la CF exhibe una débil capacidad institucional, mientras Gobernación e INDESOL hacen cada uno su trabajo por su lado.

La Comisión carece de atribuciones legales para definir una política transversal obligatoria para todo el sector público que fomente las acciones desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil. Hasta la fecha, 10 años después de su creación, la Comisión de Fomento opera con recursos que cada una de las secretarías involucradas aporta, sin que se integre un fondo común. Cada secretaría maneja sus propios recursos, con la

excepción de Hacienda, que transfiere los fondos al INDESOL. Esto ratifica y fomenta la dispersión de su trabajo y conduce a la opacidad. No hay transparencia sobre la forma en que se ejerce el presupuesto que cada una de las secretarías aporta a la Comisión.

En el papel y en la práctica, la CF no tiene autoridad al interior del gobierno, ni capacidad operativa propia, más allá de la que le brinden el INDESOL y algunas instancias de Gobernación, en general de manera casuística.

Esta limitante interna, derivada de un deficiente diseño institucional, se agudizó en el gobierno anterior, caracterizado en general por el escaso interés presidencial en la interlocución con la sociedad civil, con la excepción de ciertos sectores afines a la agenda gubernamental. Esta situación condujo a la fragmentación y a la incoherencia de las relaciones entre entidades del gobierno federal y las OSCs, creándose algunas instancias de interlocución constructiva, de duración incierta, mientras en otras áreas de la administración había abierto ostracismo (Olvera, 2010a). El gobierno anterior creó en esta materia un archipiélago de experiencias, casi ninguna de las cuales fue conocida por la CF ni por el CTC.

La CF no sólo no ha podido definir una política pública de “fomento”: en los hechos no puede definirla por sus limitaciones legales, institucionales y políticas. Tal vez ningún ejemplo haga más patente esta falta de poder que el hecho de que la iniciativa reciente de reforma a la LFFAROSC, promovida por una senadora, se haya estado procesando al margen de esta instancia (aunque con su conocimiento y participación).

A lo largo de los años, la CF ha vivido mejores y peores momentos. Los funcionarios a cargo han cumplido con sus responsabilidades formales, han transparentado las actas de sus reuniones y han mantenido una relación institucional con el CTC. Ha habido momentos de colaboración intensa, y coyunturas de falta de comunicación.

Un factor final a considerar es que la incapacidad política de la CF es a la vez causada y percibida por los secretarios de Estado que formalmente participan en la instancia, pues sistemáticamente se han hecho representar por funcionarios de un perfil relativamente bajo. La ley dice que deben participar subsecretarios, pero en la práctica se trata de directores generales y a veces de los representantes de ellos. El bajo perfil político de los componentes activos de la Comisión de Fomento les ha impedido, en el pasado, tener una capacidad de intervención política en el gobierno federal, capacidad necesaria para plantear políticas públicas transversales.

II. 2. El Consejo Técnico Consultivo: límites y alcances.

El marco legal del CTC está definido en cuatro artículos de la LFFADOSC:

Artículo 26.- El Consejo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley. El Consejo 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.

[Artículo reformado DOF 05-08-2011](#)

Artículo 27. El Consejo estará integrado de la siguiente forma:

- I. Un servidor público que designe la Comisión, quien lo presidirá;
- II. Nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo será por tres años, renovándose por tercios cada año. La Comisión emitirá la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro, en la cual deberán señalarse los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones;
- III. Cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; la Comisión emitirá las bases para la selección de estos representantes;
- IV. Dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara, cuyo desempeño legislativo sea afín a la materia que regula esta ley, y
- V. Un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.

[Fracción reformada DOF 05-08-2011](#)

Artículo 28. El Consejo sesionará ordinariamente en pleno por lo menos dos veces al año, y extraordinariamente, cuando sea convocado por su Presidente o por un tercio de los miembros del Consejo. La Secretaría Técnica proveerá de lo necesario a todos los integrantes del Consejo para apoyar su participación en las reuniones del mismo.

Artículo 29. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las funciones siguientes:

- I. Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación;
- II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en la anterior fracción;
- III. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- IV. Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
- V. Coadyuvar en la aplicación de la presente ley;
- VI. Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de esta Ley, y
- VII. Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento.

[Fracción reformada DOF 05-08-2011](#)

Como puede observarse, la LFFADOSC plantea de facto dos modelos de CTC. Uno, establecido en el art. 26, lo define como un “órgano de asesoría y consulta”, y le asigna como principal función “concurrir” (¿?) con la CF en la evaluación anual de las políticas de fomento. Otro, indicado en el art. 29, le asigna funciones sustantivas: “Analizar las políticas de fomento” y “formular opiniones y propuestas sobre su aplicación”; más aún: “impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano”. Esta contradicción fue señalada desde la instalación misma del CTC en enero de 2005 por un servidor:

Debe decirse también, en este mismo momento y lo digo en mi carácter de miembro de este Consejo Técnico Consultivo, que operamos con una Ley que tiene limitaciones. Quiero mencionarlas de una vez, porque esto puede dar lugar en un futuro a espacios de confusión. El artículo 26 señala claramente que las funciones de este Consejo se acotan a dar seguimiento al Registro y a concurrir anualmente en la evaluación de las políticas públicas de fomento de las organizaciones de la sociedad civil; anualmente, no de manera cotidiana. Mientras, el artículo 29, contradictoriamente, señala que son funciones del Consejo analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las organizaciones de la sociedad civil e impulsar la participación ciudadana de las organizaciones en el seguimiento de esta actividad, lo cual es una pretensión demandada por las propias organizaciones de la sociedad civil. La amplitud de las funciones señaladas en el artículo 29 contrasta con la concreción de la definición contenida en el artículo 26.

Además, la Ley no prevé los organismos públicos encargados de implementar la Ley ni los fondos necesarios para que la Ley funcione realmente; en otras palabras, para que [el CTC] tenga capacidad de investigación, de hacer convocatorias, reuniones regionales o nacionales de discusión de las políticas públicas.⁹

Poco después, otro de los promotores intelectuales y políticos de la ley evaluaba, a tres años de su implementación, sus límites más patentes:

La legislación correspondiente (la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil), que en su aspecto mayoritario fue propuesta por las OC, contiene una perspectiva justamente de fomento; sin embargo, el proyecto normativo se quedó trunco, su reglamentación (que como sabemos le corresponde al Ejecutivo y ya no al Legislativo) tendió a priorizar la regulación sobre el fomento. Un solo ejemplo: se reglamentó el procedimiento para el sistema de registro y presentación de información de las OC, pero no se reglamentaron los aspectos señalados en el artículo 6º de la LFFAROSC que les reconoce su participación en las políticas públicas.

Tampoco se reglamentaron los mecanismos que aseguren los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones que la propia Ley le asigna al CTC (por ejemplo realizar, junto con la Comisión de Fomento, la evaluación de las políticas de fomento a las OC). Estos vacíos reglamentarios, que no legislativos, han dado pie para que incluso se interprete que el carácter honorario de los miembros del CTC significa que éste debe de funcionar sin recursos y por tanto no contar con un presupuesto para su operación, situación absurda que más sería el reflejo de la falta de voluntad de que funcione adecuadamente esta instancia de democracia participativa (Canto Chac, 2007).

Estas contradicciones de origen explican que a lo largo de 10 años de existencia de la ley siempre ha habido una tensión entre algunos miembros del CTC y de la CF. Los miembros del CTC han empujado la interpretación activa de su función, incluso yendo más allá de lo que indica la ley, mientras que la CF ha adoptado en general la versión minimalista del art. 26. La lucha empezó desde el primer año, cuando se hizo patente que el CTC carecía

⁹ Alberto J. Olvera, versión estenográfica de las intervenciones en la sesión de instalación del CTC, 17 de enero de 2005, en s. a., *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, 2005.

de recursos hasta para reunirse. Durante largo tiempo no existió la figura del secretario(a) ejecutivo del CTC, por lo que los acuerdos del mismo no tenían vía de transmisión a la CF, ni el CTC contaba con una instancia de mínima organización logística. Esta función era cumplida por el funcionario público que la CF designaba como presidente del CTC. En efecto, contrariando el espíritu civil de la instancia, un funcionario público dirigía el consejo.

Por otra parte, los recursos para hacer las evaluaciones anuales fueron también motivo de largas luchas. Esta precariedad alimentó también una falta de institucionalidad interna, pues los representantes de provincia no siempre podían acompañar las labores del CTC, mientras éste era empujado por algunos cuadros civiles y académicos más profesionalizados, varios de los cuales eran impulsores originales de la ley, que de manera natural tomaron el control de la instancia y permanecieron en ella incluso cuando sus periodos legales habían vencido. De esa época proviene también la indiferenciación entre representantes titulares y suplentes, que por usos y costumbres participaban por igual en las reuniones.

Sin que la ley lo indicara, los representantes civiles y académicos ante el CTC fueron electos por sorteo por la CF, a partir de propuestas de redes civiles y autopropuestas, mediadas por una selección previa para garantizar que los candidatos cumplieran los requisitos. Ese método fue sustituido después por una designación directa de la CF, radicalizando la intervención de funcionarios públicos en el CTC, ahora desde la designación misma de sus miembros.

Los representantes del poder legislativo rara vez atendieron las reuniones del CTC, haciendo inoperante el mecanismo de comunicación de las organizaciones civiles ante el legislativo que la ley perfiló. En general, la ausencia de diversos representantes designados ante el CTC ha sido un problema constante en su funcionamiento, que no puede ser sancionado ante la carencia de reglas explícitas. El manual de operación del CTC, antes de su reforma en 2012, era omiso a este respecto.

Debe reconocerse que el CTC ha funcionado de manera continua y transparente, y ha realizado directamente o comisionado excelentes estudios sobre el sector civil y sobre las políticas públicas que afectan su campo de acción, a pesar de todos los problemas enunciados. Es patente una voluntad política de participación de la mayoría de quienes han sido consejeros, tanto civiles como académicos, gracias a lo cual una instancia con escaso poder ha logrado desarrollar múltiples actividades y promovido la creación de leyes como la LFFAROSC en los estados.

El mecanismo principal de funcionamiento del CTC ha sido el trabajo en comisiones.

Casi desde el principio se formaron varias de ellas, que fueron evolucionando hasta las actuales seis:

1. Comisión de Marco Legal
2. Comisión de Políticas Públicas y Evaluación
3. Comisión de Temas Internacionales
4. Comisión de Participación y Comunicación
5. Comisión de Registro
6. Comisión de Sanciones
7. Grupo de Apoyo Técnico

El problema ha sido que el trabajo en comisiones implica tiempo y recursos. Un Consejo honorario sin apoyo financiero y logístico difícilmente puede operar comisiones permanentes que rindan resultados. A diferencia de las actas de las sesiones plenarios, hay poca información pública de las comisiones, y su labor ha sido muy desigual a lo largo del tiempo, dependiendo de la dedicación y compromiso personal de sus miembros.

La relación CF-CTC ha ocurrido también mediante comisiones conjuntas, que en general se han abocado a la elaboración del diagnóstico anual de las políticas públicas, a promover temas fiscales, a la internacionalización y a la reforma del registro de las OSCs. No se tiene información pública precisa de los resultados de esas comisiones.

En síntesis, el CTC acarrea de origen los siguientes problemas:

1. Ambivalencia de sus funciones, debido a contradicciones internas en la ley.
2. Falta de claridad en los mecanismos de designación de sus miembros.
3. Carencia de estructura y recursos para el desarrollo de sus funciones, cualquier versión que se tome de las mismas.
4. Ausencia de criterios en la ley para atender la necesidad de la representación regional de sus miembros, tanto civiles como académicos.
5. Falta de institucionalidad interna, derivada de los factores anteriores, y de la ausencia de reglamentación integral de su funcionamiento, por lo menos hasta 2012.
6. Dependencia casi total de la voluntad y compromiso personal de sus miembros para llevar a cabo sus labores.
7. Escasa visibilidad pública del consejo, que carece de formas de comunicación con sus potenciales representados. El CTC ni siquiera cuenta con una página propia.
8. Problemas de representación política en dos sentidos: hacia abajo, por no tener legitimidad

ante las bases potenciales, dado que el nombramiento de sus miembros recae en una instancia gubernamental. Hacia arriba (y hacia abajo también), carece de capacidad de vocería, pues su estructura horizontal impide que haya quien asuma la voz de la instancia o represente su punto de vista.

9. Problemas de representación sectorial y territorial. El sector de la sociedad civil integrado en el CTC (ONGs y organizaciones de asistencia) es políticamente plural, altamente fragmentado desde el punto de vista organizacional, portador de agendas (y necesidades) muy heterogéneas y muy disperso en el territorio nacional. No hay forma de representar esta diversidad ni siquiera por aproximación.

En el marco de estos problemas de orden estructural debe analizarse el desempeño de la CF y del CTC en 2012 y 2013.

III.1 El desempeño de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo en 2012 y 2013.

Las instituciones creadas por la LFAAROSC confrontaron importantes retos en los años 2012 y 2013. Se trató de un periodo de transición entre gobiernos. En 2012 concluyó la gestión del presidente Felipe Calderón, y fue un año electoral. En la primera mitad del año los actores políticos y sociales estuvieron concentrados en el proceso electoral, por lo que la política gubernamental fue más bien inercial. En la segunda mitad del año se abrió un prolongado interregno de cinco meses en los que el gobierno saliente debía cerrar su administración, mientras el entrante no tenía acceso al poder y a la información.

El año 2013 fue el primero de la nueva administración y, como suele suceder, hubo un lento arranque en la mayor parte de la administración pública federal. Fue al año del Pacto por México y del privilegio de las “reformas estructurales”. Al mismo tiempo, se hacían las consultas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, hubo una tendencia inercial en la mayor parte de las instituciones, a la espera de nuevas definiciones, si las hubiere.

En ese contexto, hubo cambio de funcionarios en todas las secretarías de Estado, con importantes consecuencias para la Comisión de Fomento, pues sus dos principales componentes, las secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social, sufrieron importantes cambios de personal directivo y de funciones. Por tanto, casi la mitad de 2013 fue de espera. La primera reunión de la CF fue en mayo, si bien a partir de ese momento hubo un acelerado

activismo para poder cumplir con las misiones institucionales establecidas. En el CTC hubo cambios también, con una nueva Secretaría Técnica y nuevos contactos de Gobernación y de INDESOL. Una inevitable curva de aprendizaje y adaptación tuvo lugar a lo largo del año.

El contraste fue muy marcado entre un año 2012 pleno de actividades en la CF y el CTC, y en comisiones conjuntas, con propuestas trascendentes, centradas en la preparación y discusión de los Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSCs, y un año 2013 donde tomó tiempo a la nueva CF acomodarse a las propuestas, mientras las muchas iniciativas del CTC para incidir en el Plan Nacional de Desarrollo y para promover un Programa Conjunto de Trabajo para la CF y el CTC (que fue en lo que terminó la iniciativa antes mencionada) no encontraron el eco esperado. Sin embargo, al igual que en el sexenio anterior, se han ido abriendo algunos espacios de colaboración e interlocución, que se ven limitados, en el caso que nos ocupa, por una ley y por una institucionalidad poco propicias.

Ha sido hasta 2014 que se ha encontrado un cierto acomodo entre los actores de la CF y del CTC, que han acordado impulsar un Programa Conjunto de Trabajo que de alguna forma se inspira (limitadamente) en los Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSCs, concebido e impulsado por una comisión del CTC en 2012.

Siendo lo anterior lo sustancial a narrar, un estudio de las actas de las reuniones de la CF y del CTC en estos dos años nos habla de la continuidad de los problemas estructurales anteriormente analizados y nos previene de los serios riesgos que corre la propuesta del Programa conjunto si no se llevan a cabo cambios profundos en la estructura legal e institucional de la administración pública en este campo.

Esta impresión se ve reforzada por las opiniones emitidas en sendas encuestas aplicadas a los miembros de la CF y del CTC, que apuntan a una clara conciencia de los límites de las instituciones existentes y de la necesidad de hacer cambios de fondo en ellas antes de lanzar nuevos proyectos. Por cierto, estas ideas y propuestas se refieren al campo específico que nos ocupa en este entregable, que son la CF y el CTC. Pero para poder proponer ideas más ambiciosas será necesario hacer los estudios adicionales propuestos en la propuesta técnica original.

III.2 Análisis de las actas de las reuniones del Consejo Técnico Consultivo y de la Comisión de Fomento, años 2012 y 2013

La Comisión de Fomento

La lectura de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión de Fomento corroboran las hipótesis avanzadas en la primera sección de este informe. Cabe aclarar que, en todo caso, el análisis que sigue se funda en la información pública vertida en las actas de dichas sesiones.

En 2012 se llevaron a cabo cuatro reuniones ordinarias en la que estuvieron presentes con casi completa continuidad los funcionarios que históricamente vienen representando a las cuatro secretarías que conforman la comisión. El licenciado José Luis Trejo Porras representó siempre a la Secretaría de Hacienda, tanto en 2012 como en 2013, en su carácter de suplente del titular, que no asistió a ninguna reunión. El licenciado Miguel Díaz Reynoso, representante suplente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien por años ha llevado la voz de esta instancia en la Comisión de Fomento y lo sigue haciendo. La licenciada Ana María León Miravalles, titular del INDESOL, representó puntualmente a la SEDESOL en ese año, mientras que el licenciado Jorge Lara Rivera representó a la Secretaría de Gobernación como propietario.

A pesar de esta continuidad, y de que el Consejo Técnico Consultivo estaba desarrollando varios estudios importantes y una gran actividad propositiva, la Comisión de Fomento ocupó la mayor parte del tiempo en atender asuntos cotidianos que la ley le obliga a resolver: la situación del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), que mereció mucha atención por estar en proceso una reforma de los formatos y la licitación y preparación de la digitalización de la reserva documental; y el seguimiento de infracciones cometidas por OSC's, que obligó a la comisión a definir los procedimientos y los fundamentos jurídicos de las sanciones, así como a estudiar cada uno de los casos. Adicionalmente, la CF, que debe realizar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, en 2012 se centró en el seguimiento del estudio contratado con académicos de la UNAM, así como en recibir informes del grupo de apoyo técnico que diseñó la licitación. La CF atendió también la elaboración del informe anual de actividades, que al parecer consistió básicamente en la sanción de la información que reunió la Secretaría de Hacienda.

Cada reunión de la CF implicó, de entrada, un seguimiento de acuerdos, analizando los cuales se observa que hay acuerdos poco claros y por lo tanto un seguimiento un tanto vago e

impreciso. Destaca también el seguimiento del plan de trabajo anual, que en realidad es la suma de los planes individuales de las secretarías, sin que exista ningún plan conjunto.

Las actas de 2012 dan cuenta de actividades conjuntas con el CTC, sobre todo en la discusión de los lineamientos para un programa nacional que aterrice por primera vez la misión institucional de la comisión, sin que quede en claro el compromiso de la CF con ese proyecto.

En 2013 hay un pequeño retraso en el inicio de las labores derivado del cambio de gobierno, pues apenas en mayo de ese año se llevó a cabo la primera sesión ordinaria. Gobernación e INDESOL nombraron nuevos representantes, además de que la Comisión nombró una nueva secretaria técnica del CTC.

Se mantuvo la dinámica histórica de cada sesión: seguimiento de acuerdos (con la misma vaguedad antes mencionada); presentación y seguimiento del plan de trabajo 2013, que es un listado de acciones individuales de las secretarías, al igual que el año anterior. Una vez más toma mucho tiempo el seguimiento a procesos administrativos y sanciones a OSCs, debido al aumento del número de casos, al grado de que hubo de realizarse una sesión extraordinaria dedicada a este fin.

Lo más relevante en este año es la discusión de la propuesta de *Lineamientos para un Programa Conjunto de Fomento a las OSCs* presentada por el CTC, tema sobre el cual no hay acuerdo expreso en la CF. Destaca la falta de definiciones y decisiones en este punto, situación que se vincula a la vaguedad con que se aborda el tema de la participación de la Comisión de Fomento en las consultas para la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018. En general, todos los acuerdos en reuniones posteriores sobre el Programa Conjunto de Fomento hablan sobre la disposición de la CF para colaborar con la CTC e integrar una propuesta final, pero no hay acuerdos formalizados, al menos en las actas.

Es notoria también la escasa discusión del seguimiento a la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Fomento que promueve una senadora priista, ya que si bien se sugiere formar un grupo de trabajo que presente una opinión única de la CF, no hay acuerdo expreso en ese sentido ni información de cuál fue la posición conjunta.

Igualmente se recibe el estudio realizado por la UNAM para los años 2010-2011 sin que medien comentarios o análisis de los resultados en el seno de la Comisión de Fomento.

En la cuarta sesión ordinaria se presenta un avance sobre el compromiso 90 del Presidente de la República, que se refiere vagamente a la necesidad de colaboración entre gobierno y sociedad civil, y durante la cual un asesor del secretario de Gobernación presenta

un documento relacionado con mecanismos y programas en los que participa la sociedad civil, y que aborda también el fomento y fortalecimiento a las OSC's. No se cuenta con el documento ni se hacen comentarios que se registren en el acta.

De todo lo anterior, queda en evidencia, en primer lugar, que la Comisión de Fomento no tiene espacio ni condiciones para discutir una política pública de fomento a las actividades de OSC's ni para evaluar en sentido estricto los informes que otras instancias y agencias del gobierno federal emiten en relación a estas funciones.

Cabe resaltar también que en estos dos años la Comisión de Fomento dedicó mucho tiempo a la atención de sus responsabilidades administrativas, pero no pareció tener la oportunidad de ejercer sus capacidades en el terreno de la planeación y el análisis de las políticas públicas sectoriales. No hay registro de una discusión sustantiva de los *Lineamientos para un Programa Nacional de Fomento* propuesto por el CTC desde 2012; no se diseñó una estrategia conjunta frente la iniciativa de reforma de la ley promovida en el Senado; no se analizaron los resultados de las investigaciones comisionadas por el Grupo de Apoyo Técnico; no se definió en ninguno de los dos años un verdadero plan de trabajo anual conjunto de las cuatro secretarías.

El Consejo Técnico Consultivo

En cuanto al CTC, la revisión de 4 actas ordinarias y 6 extraordinarias correspondientes a 2012 y 3 actas ordinarias de 2013 arroja información significativa sobre los logros de la instancia, así como sobre las deficiencias y problemas persistentes, tanto internos como en su vinculación con la CF.

Para empezar, resalta el hecho del intenso activismo del CTC en 2012. Hubo 10 sesiones –entre ordinarias y extraordinarias– en ese año. Al principiar el año se presentó un excelente documento, un “Autodiagnóstico” de las percepciones de los miembros del CTC y de la CF sobre los conceptos fundamentales que guiaban su acción, entre otros el concepto mismo de *fomento*. A lo largo del año se avanzó también en la elaboración de unos “Lineamientos para una política de fomento”, que habrían de ser la base para el diseño de la propuesta de un Programa Nacional de Fomento. Y hubo gran preocupación y se generaron propuestas ante el cambio de gobierno.

En efecto, la presencia en el Consejo de académicos especializados en el área y de un grupo de representantes civiles experimentados condujo, en 2012, a que hubiera una

insistencia creciente en la necesidad de evaluar profesionalmente la política pública haciendo uso de indicadores, tratando al mismo tiempo de superar la vaguedad conceptual que detectaron los consejeros en el concepto mismo de fomento. El interesante estudio sobre el concepto de fomento y las expectativas de los actores tanto de la Comisión como del Consejo en materia de políticas de fomento demostró que no hay un solo concepto ni un solo proyecto de fomento al interior mismo de las instituciones ni dentro de la sociedad civil. Puede localizarse, de manera aproximativa, tanto un proyecto más bien pasivo –que se centra en la recomendación y en la asesoría– como otra vertiente más proactiva.

La lucha por una evaluación como ejercicio racional y sistemático es un proceso de búsqueda. La evaluación comisionada para los años 2010-2011 no resulta del todo satisfactoria, pero avanza en la construcción de los elementos técnicos necesarios.

El logro más relevante es un esfuerzo sistemático por parte de la Comisión de Políticas Públicas y Evaluación del CTC para elaborar los lineamientos para un programa nacional de fomento a las actividades de la sociedad civil que, como sus autores dicen, es más bien una propuesta de principios y orientaciones que deben nutrir la política de fomento. Esta propuesta es avalada por la Comisión de Fomento y es impulsada por sus promotores en diversas instancias, y después del proceso electoral de 2012, una parte del CTC hace una labor de cabildeo para colocar su propuesta en los planes del nuevo gobierno. Se trabaja en 2013 en presentar la propuesta en distintos foros. Se trata entonces de un momento de elaboración conceptual, de una proposición programática que se pretende sea asumida por el nuevo gobierno y que se constituya en el fundamento estratégico de una política pública para el fomento.

La llegada de un nuevo gobierno implica cambios en la composición de la Comisión de Fomento en 2013, que causa un arranque lento ese año. Los miembros del CTC con más antigüedad promueven las ideas que habían venido desarrollando en el año anterior y hay un esfuerzo para que se asuma, por parte de los nuevos funcionarios de la CF, el proyecto de los lineamientos para un programa nacional de fomento, sin mucho éxito inicial.

Hay también continuidad en el trabajo intenso en comisiones formadas desde años atrás, y es particularmente interesante el trabajo de la Comisión de Comunicación, que reiteradamente insiste en la necesidad de contar con recursos técnicos, materiales y humanos para desarrollar una campaña nacional informativa de la existencia misma del CTC, así como de realizar una labor mucho más orientada a las bases, que permita una comunicación constante entre el CTC y las OSCs. Sin embargo, no fue posible lograr que se le asignara un

presupuesto y personal a este proyecto, lo cual ratifica las limitaciones del CTC como instancia.

Lo mismo pasa con los temas fiscales, planteados reiteradamente por otra comisión del CTC. En 2012 hubo quejas por la desatención de la Secretaría de Hacienda y en 2013 los problemas se tornan más agudos debido a la reforma fiscal. La impotencia del CTC para ser interlocutor reconocido por Hacienda se manifiesta en las actas. Hay constantes quejas de que sus peticiones y propuestas no son atendidas. Sin embargo, a fines de 2013, casi todas las propuestas del CTC en materia fiscal fueron finalmente aprobadas en la reforma fiscal aprobada por la Cámara de Diputados.

Al mismo tiempo, los problemas operativos del CTC se ponen de manifiesto: dificultad para concretar acuerdos y darles seguimiento. Inasistencia de muchos consejeros, falta de claridad sobre el papel de los suplentes, falta de recursos, dificultad para alcanzar acuerdos con la CF en un contexto de cambio de gobierno. Pero a pesar de estas dificultades, el CTC asume un papel de construcción programática que no había tenido en periodos anteriores.

(Ver anexo I para un análisis detallado de las actas de las reuniones del CTC y de la CF).

IV. La opinión de los miembros de la CF y del CTC.

Con la valiosa ayuda de la doctora Gabriela Sánchez, los miembros del CTC y de la CF fueron consultados a través de una entrevista electrónica montada en la plataforma Survey Monkey. Se obtuvieron las respuestas de 16 consejeros, que a continuación son resumidas.

Pregunta 1. *Valoración de la LFFAROSC en tanto instrumento adecuado para la incidencia de las OSC en políticas públicas relacionadas con su accionar.*

Una mayoría de entrevistados considera que la ley no es un instrumento adecuado. Consideran que “contempla el fomento sólo como acción que la administración pública debe considerar”. Sin embargo, “no contempla mecanismos para las OSC”, es “un instrumento declarativo, insuficiente, ambiguo y poco claro en muchos aspectos (...) no establece estrategias que apunten a que las OSC incidan y evalúen las políticas de fomento

(...) La Ley no crea espacios de incidencia efectiva en las políticas públicas, no contempla los instrumentos necesarios para hacer obligatorios los mecanismos, en especial presupuestarios para el fomento”. Respecto a las OSC, “hay un distanciamiento entre las OSC y la incidencia, no hay representación ni rendición de cuentas entre OSC y sus representantes en el CTC, electos por las autoridades”. Otro elemento que resaltan como inadecuado es la evaluación, destacando que aunque existe un mandato de obligatoriedad, cuando ésta se realiza “es totalmente insuficiente”, lleva un “rezago importante” y, para el caso de las OSC, “la evaluación no se contempla como un derecho, se llega sólo a la ejecución y seguimiento”; la evaluación, aun siendo mandato de ley, “no ha representado una actividad ni sustantiva ni prioritaria para la CF”.¹⁰ Incluso las dos respuestas que consideran que sí es un instrumento efectivo destacan que la LFFAROSC tiene “una intención buena y clara”, pero precisan que es necesario “hacerle algunas adecuaciones”.

Pregunta 2. *¿El CTC y la CF tienen bien definidas sus funciones y objetivos?*

Si bien una mayoría relativa (9) afirma que sí están definidas las funciones y los objetivos de las CF y el CTC, en todos los casos las respuestas están matizadas al señalar que son “insuficientes”, “la necesidad de perfeccionar esa definición”, “que se les dé más recursos normativos para que realmente puedan incidir, evaluar e incluso sancionar”, “el asunto es que las acciones se lleven a la práctica y haya articulación entre las instancias” (...) “están definidas; sin embargo, no se llevan a cabo”.¹¹ Por su parte, 7 respuestas consideran que “no están bien definidas y puntualizadas” las funciones y objetivos de la CF y el CTC, “dependen mucho de las personas que estén en los cargos públicos y como consejeros”, “no hay nada vinculante”, “independientemente de que en el papel se establezcan las funciones, lo cierto es que hay una importante distancia entre lo que se plantea por escrito y la práctica cotidiana de

¹⁰ En opinión de uno de los encuestados, “la LFFAROSC debería ser una ley que verdaderamente incida y evalúe las políticas de fomento, pero en realidad todas las secretarías y programas federales y estatales se rigen a discreción y fomentan acciones, principalmente a grupos de organizaciones/ instituciones académicas simpatizantes a sus ideologías e intereses políticos, brindándoles techos financieros en cada uno de sus programas sociales”. Se trata de una ley “que regula la relación de las OSC con el gobierno”; sin embargo, “no ha sido incluida plenamente en los reglamentos internos de las dependencias y entidades de la APF (...) limitando la participación de las OSC, en la mayoría de los casos, a ser consultoras”. Las OSC “no son tomadas en cuenta en el diseño, ejecución, supervisión, control y evaluación de políticas públicas”.

¹¹ Un entrevistado considera que, aunque están bien definidas, el problema se encuentra en que “CF tiene las manos atadas, no se concretan las acciones, no se ponen manos a la obra, se pasa el tiempo en acuerdos no llevados a la realidad” (...) y se deja “poco marco de acción para el ejercicio público propositivo”.

ambas instancias”. Consideran que “no existe una política de fomento transversal a la administración pública federal, las acciones se encuentran poco coordinadas y no existen mecanismos sólidos para fortalecer la participación de las OSC en la incidencia y evaluación de las políticas de fomento” (...) no están definidas “desde la parte presupuestal hasta la parte de competencias”. De forma que predomina un tono crítico, bien sea respecto de las atribuciones formales como de su consecuente desempeño.

Pregunta 3. ¿La CF y el CTC cuentan con los medios técnicos, políticos y financieros adecuados para el cumplimiento cabal de sus objetivos?

La inmensa mayoría (14) considera que no cuentan con los medios necesarios para cumplir de manera cabal con sus objetivos, destacando la inexistencia de una asignación presupuestal. Se señala que “el apoyo con el que cuenta el CTC es muy pobre, su interlocución política es muy débil”.¹² Otro elemento destacado es que “las personas que participan por parte de la administración pública no necesariamente tienen el perfil y la autoridad para actuar a favor del fomento, hay contadas excepciones”.¹³ En opinión de uno de los encuestados, “los legisladores no han mostrado suficiente interés para impulsar el trabajo de la CF y el CTC (...)”.

Dos entrevistados responden positivamente a la pregunta, matizando sus respuestas con el hecho de que la “CF si cuenta con los recursos, sin embargo el CTC se encuentra sujeto a la buena voluntad de las instancias que integran la CF para contar con recursos que le permitan operar sus estrategias”.

Pregunta 4. ¿La Secretaría Técnica del CTC tiene correctamente definidas sus funciones,

¹² Al respecto se indica que “(...) no existe un presupuesto asignado específicamente para las acciones y política de fomento (cada una de las dependencias de la CF asigna un millón de pesos anuales para financiar el funcionamiento del CTC), viáticos para las y los consejeros que vienen de otras entidades de la república, y algunas acciones que determina cada una de las dependencias, muchas veces sin informar con oportunidad a las otras dependencias (...) tampoco se informa a las y los consejeros sobre los montos y rubros de gastos en los que se ejercen los 4 millones de pesos (...) la falta de transparencia en este aspecto opera como un obstáculo permanente (...) no hay dinero ni siquiera para sostener la página del CTC”.

¹³ En lo relativo a la falta de liderazgo y apoyo/interlocución políticos se señala que: “la Secretaría Ejecutiva del CTC brinda apoyo insuficiente y la titular actual no cumple con el perfil requerido (...). Además de que “el CTC no cuenta con medios políticos, los integrantes representantes del poder legislativo en el CTC incumplen recurrentemente con su responsabilidad (...)”. Tampoco existe “respaldo político para acordar con las comisiones parlamentarias relevantes el homogeneizar las reglas de operación de políticas públicas para ampliar la participación de OSC en todo el procesos de políticas públicas” (...) “tampoco en la APF, a fin de homogeneizar las normas que permitan el fomento, y su presupuesto es reducido” (...) además de que “no se ha podido elaborar un sistema de indicadores para evaluar, por dependencia y entidad, el cumplimiento de las metas propuestas”.

así como asignados los medios para desempeñarlas?

Las opiniones se dividen. Siete entrevistados consideran que no están correctamente definidas las funciones de la Secretaría Técnica (ST) del CTC ni están asignados los medios para desempeñarlas. Entre los argumentos se encuentran la diferencia de expectativas entre los consejeros y la Secretaría y la falta de referente para ajustar dichas expectativas; la dependencia de la ST de la parte gubernamental, la falta de mayor definición de su función y la “necesidad de socializar de nuevo sus funciones porque pareciera que trabaja para la CF y no para el CTC”.¹⁴

Las mayoría relativa (9) que considera que sí están definidas las funciones de la ST, destaca el hecho de que éstas no se cumplen en la práctica, y hay deficiencias en los medios para desempeñarlas. También matizan la respuesta positiva comentando “que no existen medios o sanciones para el caso de incumplimiento”, “se pierde tiempo en discusiones repetitivas y reiteradas que no dejan avance concreto”; también se considera que la falta de presupuesto limita la efectividad en la realización de las funciones.

Pregunta 5. ¿La composición del CTC representa adecuadamente la diversidad de la sociedad civil?

Ocho consultados coinciden en dar una respuesta negativa. Destacan que los problemas comienzan de origen, “no existen criterios claros para la elección de los consejeros, por lo que la integración del CTC queda a criterio de la CF (...) es indispensable que se contemplen mecanismos para garantizar la representatividad por regiones y por temáticas”, rescatando la pluralidad de la sociedad civil.¹⁵ Destacan en las respuestas la falta de mayor

¹⁴ En opinión de uno de los encuestados “las funciones de la SE están definidas en el manual de operaciones y reglamento (...) sin embargo, la inserción y operación de la actual SE (ingresó hace un año aproximadamente) hay sido muy difícil (...) no entiende su función primordial (...) frecuentemente funciona como una especie de *jefa* de las y los consejeros, solicitando informes y rendición de cuentas (...) se le ha tenido que decir que ella no puede representar la voz del CTC en eventos públicos, pero ha hecho caso omiso de ello (...) La Comisión de Evaluación y Políticas Públicas está llevando a cabo una evaluación a fin de identificar medidas a tomar para mejorar su desempeño (...) es la única instancia que cuenta con sueldo mensual -entendiendo bastante elevado- y con apoyo secretarial (...) la incomprensión de sus funciones y responsabilidades lejos de facilitar el trabajo del CTC parece complicarlo en no pocas ocasiones”.

¹⁵ Uno de los argumentos señala que “los consejeros no representan a la sociedad civil, son electos por los miembros de la comisión de fomento a partir de autocandidaturas” (...) “más allá de la convocatoria (...) los criterios que en última instancia operan para la selección permanecen ocultos (...) nadie sabe cómo

representatividad de la sociedad civil, “no hay intencionalidad de representar la diversidad de la sociedad civil, ni que estén representadas las distintas áreas geográficas-estados de la república”. Por su parte, 7 consultados coinciden en que sí es adecuada la composición del CTC, mencionando el valor y compromiso de los miembros, cuyo trabajo puede contribuir a darle voz a un “sector de la sociedad que participa con su comunidad pero que no son vistos ni reconocidos”, y la necesidad de ampliar la representación a más estados de la República. Mención aparte merece una respuesta que señala que el “CTC no es un órgano representativo de la sociedad civil. Es un órgano de asesoría y consulta del gobierno federal”.

Pregunta 6. *¿El manual de operación del CTC define claramente sus métodos de trabajo y los mecanismos de toma de decisiones?*

Las opiniones están divididas. Siete respuestas coinciden en que no es así, siendo el principal problema que los métodos y mecanismos no se aplican en la práctica y no hay un seguimiento puntual de las decisiones que se toman.¹⁶ Otros 7 consultados consideran que si están claramente definidos métodos de trabajo y mecanismos de toma de decisiones, aunque precisan que se utilizan poco y que valdría la pena revisarlos de nuevo.¹⁷ Mientras, en 2 respuestas se señala que no conocen el manual de operación del CTC.

Pregunta 7. *¿Es eficaz el CTC en correspondencia con los objetivos que tiene planteados?*

La respuesta mayoritaria (14) considera que no es una instancia eficaz, señalando que en sus 10 años ha mostrado resultados muy pobres. Un argumento señala la “falta de voluntad política (...) una legislación con mayor peso y (...) un insuficiente interés del gobierno

fue electo ni por qué (...) tampoco existen mecanismos de rendición de cuentas por parte de las y los consejeros a las OSC”; en este mismo sentido, otro encuestado afirma la necesidad de “una modificación a la ley que incluya un apartado sobre la convocatoria con mecanismos y andamiaje regulados para garantizar la inclusión y diversidad y su funcionamiento u operación”. Un entrevistado cuestiona la representación del sector académico que “no ha vivido las grandes problemáticas que tienen las OSC; si bien son gente muy preparada y como ACADÉMICOS representan una fracción muy grande en el CTC, no han tenido funciones en OSC, salvo honrosas excepciones y tienen un enfoque muy distinto de las actividades que tienen las OSC”.

¹⁶ Se señala que, aunque se presentan las funciones, no se presentan “los métodos de trabajo ni los mecanismos, tampoco las sanciones o los tiempos”. Es muy limitado, sólo “definen los mecanismos para proponer las temáticas a abordar durante las sesiones y se señala quiénes podrán contar con voz (...) es necesario desarrollar métodos y mecanismos para tomar decisiones al interior del CTC (...) incluir sesiones previas de trabajo (...) para llegar a las sesiones ordinarias con decisiones tomadas y propuestas”.

¹⁷ Una de las respuestas destacó que le parece muy atinada la realización de un taller introductorio para nuevos consejeros.

federal por fomentar las OSC”. Otro elemento a destacar es la forma de operación; ésta “no facilita el diálogo informado, son pocas las y los integrantes del consejo dedicados de tiempo completo al funcionamiento del CTC y sus tareas (...) se requiere una mayor información a los candidatos de lo que se requiere para hacer eficiente el trabajo del CTC, así como proporcionar condiciones a nivel de tiempo y traslado para el trabajo colectivo (...) son pocas las sesiones de trabajo (...) y poco el trabajo de las comisiones”. Otro factor señalado como algo que ha restado eficacia del CTC, particularmente en todo el 2013 y parte del 2014, es el cambio de administración: “(...) el CTC venía trabajando con una dinámica ya establecida y buscando ser eficaz, pero el cambio de administración frenó todo el trabajo iniciado. El desfase y falta de entendimiento con los nuevos comisionados ha generado mucha tensión, inconformidad y frustración”.

Se destaca la necesidad de “una planeación estratégica más acorde con los objetivos del CTC, plantear actividades realistas acorde con los tiempos de los consejeros (...) y que sea verdaderamente considerado por la CF como instancia que les puede aconsejar en políticas públicas para OSC, pero requeriría contar con presupuesto” pues existen muchas funciones (relacionadas con su papel de impulsor de la participación ciudadana en la evaluación, operación y seguimiento de las políticas del Estado mexicano; y la función de emitir recomendaciones para la determinación de infracciones) (...) “hace falta trabajar más con los tiempos, productos y sanciones”.

Apenas dos consultados consideran que el CTC “recientemente está siendo eficaz”, pero se matiza al comentar que “aterrizar el trabajo del CTC requiere de la voluntad de las partes involucradas”.

Pregunta 8. *¿Cómo evalúa la relación entre la CF y el CTC?*

Las opiniones de los entrevistados del CTC se dividen, con una mayoría que asigna valores medios (9), seguidas por dos minorías que la valoran positivamente (4) y de forma negativa (2). Se reconoce que el interés en trabajar de manera conjunta dio como resultado el programa de trabajo conjunto, aunque falta poder llevarlo a la acción. Se señala la inexistencia de una relación permanente o cercana, de modo que los acercamientos parten de iniciativas y relaciones personales –no institucionales– existentes entre algunos miembros.¹⁸

¹⁸ Algunos encuestados señalan un desinterés por parte de las secretarías que integran la CF de asumir las responsabilidades otorgadas por la Ley de Fomento, y la delegación de la representación en funcionarios

Entre ambas instancias se identifica falta de espacios de deliberación, cierto desfase en la velocidad de los procesos de trabajo –por ejemplo, en el proceso de revisión de los lineamientos para una política de fomento– y objetivos diferentes, con una CF buscando desarrollar las prioridades de política pública de la administración de turno, frente a un CTC constitutivamente plural, interesados en desarrollar objetivos en beneficio de las OSC. Se señala que operan como mecanismos separados, con cierto menosprecio e incompreensión respecto al papel del CTC por parte de la CF.¹⁹ Se señala poca disposición por parte de la CF por impulsar normas en la APF que permitan la inclusión de OSC en el ciclo de políticas públicas, para capacitar a los servidores públicos sobre la importancia de incluir a las OSC en los asuntos públicos, y para impulsar prácticas e instancias eficientes y transversales de participación.

Pregunta 9. *¿Ha habido cambios relevantes en el funcionamiento del CTC y de la CF entre el año 2012 y 2013?*

Las opiniones están divididas. Una parte de los consultados (7) considera que no percibe cambios relevantes con el cambio de gobierno, destacando entre los argumentos que “en el discurso están con la sociedad civil y su fomento, en la práctica no pasa nada”; por el contrario, afirman que existe “una menor disposición al trabajo conjunto y un mayor desinterés”. Mientras, otras (7) respuestas afirman que se perciben cambios relevantes, que en este momento “se están articulando acciones (...) se ha trabajado mucho para tener un plan de trabajo conjunto”;²⁰ pero también se señalan cambios en negativo, al afirmar uno de los encuestados que “la CF cada vez está más alejada del CTC”. Por su parte, 2 consejeros son de nuevo ingreso y no pudieron responder la pregunta.

de menor rango que el requerido. Se identificó la existencia de suplentes no comprometidos, que se la pasan atendiendo el teléfono y viendo mensajes, mostrando poco interés y apenas interviniendo. Fue valorada la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como la dependencia con la peor relación, donde no hay interés ni voluntad de trabajar con el sector.

¹⁹ Esta incomunicación se asociaría, según diversos consultados, bien a la incapacidad de muchos consejeros que no entienden a cabalidad el papel del CTC –lo cual genera falsas expectativas– o a las fricciones de algunos consejeros con los integrantes de la CF. Se señala la necesidad de que la CF atienda lo expuesto por el CTC, pues serían los “(...) planteamientos que se quedan sin respuesta y sin solución los que desalientan a los consejeros que no perciben cambios con su trabajo”.

²⁰ Uno de los entrevistados afirma que, para los consejeros que estuvieron en ambas administraciones, “hemos logrado identificar el cambio de enfoque que se dio en el trabajo del CTC (...) se percibe una mayor interlocución entre los integrantes de la CF, un claro interés por desarrollar planes en conjunto CTC y CF (...)”.

V.1 Conclusiones y propuestas

El estudio de los factores estructurales de orden legal e institucional que afectan la operación de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo indica que no es posible, bajo su actual diseño, una mejora sustantiva de sus capacidades de incidencia en la política pública relacionada con el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil mexicana. El estudio del desempeño reciente de estas instancias nos muestra también un conjunto de dificultades para que se constituyan en espacios de diseño, seguimiento y evaluación sistemática y ordenada de las políticas de fomento a las actividades de las OSCs. Sin embargo, a pesar de todo, gracias al empuje de algunos miembros del CTC, fueron procesadas en su seno propuestas innovadoras que en 2013 culminaron con la aprobación de unos *Lineamientos para la Formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el Marco de la Ley Federal de Fomento...*, un aporte notable en la historia de estas instancias.

Las opiniones de los miembros del Consejo Técnico Consultivo vertidas a través de una encuesta electrónica, y las emitidas en entrevistas sostenidas con algunos miembros de la Comisión de Fomento, coinciden en la alta valoración de los aportes simbólicos y políticos de la existencia de la CF y del CTC, pero reconocen sus límites objetivos para cumplir con la misión que tienen asignada.

Es posible considerar dos formas de aproximación a una reforma de estas instancias: una que llamaremos radical, y otra que calificaremos como gradualista. Pero ambas parten del principio de que hay acciones fundamentales que deben ser cumplidas.

Los estudios recientes desarrollados por comisiones del CTC (*Autodiagnóstico*, 2012, y *Lineamientos*, 2013) señalan con precisión los derroteros que debe seguir una agenda para el fortalecimiento de OSCs, orientada al logro de una mayor corresponsabilidad sociedad civil-gobierno. Se desglosan un conjunto de recomendaciones, susceptibles de agruparse en 6 ejes:

- a) El *Político/Institucional*, donde se insiste en la necesidad de *transversalizar* las acciones de fomento entre los tres niveles de gobierno; la creación de nuevos espacios de diálogo OSC-autoridades; la mejora en la articulación entre las organizaciones sociales y de éstas con entes privados.
- b) El *Administrativo/Financiero*, enfocado en la necesidad de otorgar incentivos fiscales, reducir impuestos y gravámenes, y agilizar y facilitar trámites.
- c) El *Organizacional/Participativo*, que enfatiza el fortalecimiento interno de las

organizaciones (empoderamiento de sus integrantes) y la mayor participación e incidencia de éstas en todo el ciclo de las políticas públicas, fomentando la corresponsabilidad con el gobierno, la RdC y transparencia dentro del sector y en el funcionariado relacionado con éste; todo ello orientado a una mejor gobernanza.

d) El *Profesionalizador*, desde donde se hace hincapié en capacitar a los cuadros de las OSCs y del Estado, en lo referente al conocimiento legal, de herramientas de administración y de análisis del entorno institucional y social donde las OSC inciden.

e) El *Legal*, con demandas centradas en armonizar las diferentes legislaciones que afectan el trabajo de las organizaciones y promover el conocimiento y exigibilidad de derechos.

f) Por último, el *Informativo/Comunicacional*, cuyas propuestas abarcan la labor de difusión de buenas prácticas, la producción de estadísticas y la realización/difusión de estudios sobre el sector.

Para responder a esos desafíos, en el *Autodiagnóstico* (2012) y en los *Lineamientos para un Programa Nacional de Fomento* ((2013) se presentan propuestas para perfeccionar el trabajo de dichas entidades y, en general, la vinculación gobierno-sociedad civil. En los *Lineamientos* (2013) se definen estos objetivos relacionados con ejes específicos:

Eje 1. Acceso a Recursos Públicos e Incentivos Fiscales: establecer condiciones institucionales que permitan acceso a recursos –públicos y privados– para el trabajo y el fortalecimiento de OSCs y trato fiscal diferenciado –acceso a donativos, costos de operación– para la sostenibilidad financiera de las mismas.²¹

Eje 2. Coordinación Interinstitucional: que todos las dependencias contemplen en sus programas operativos anuales fondos exclusivos para apoyo a OSCs, medidos con criterios de transparencia, eficiencia, equidad e impacto; transformación de la actual Ley Federal de Fomento en Ley General de Fomento, incorporando a estados y municipios; sensibilización y capacitación de los servidores públicos sobre labor e importancia del sector; ampliar la CF para incluir otras áreas de incidencia de OSCs.

Eje 3. Institucionalización de los espacios de participación en instancias públicas: fortalecer rol y status legal de instancias (consejos, comités); mayor información sobre éstos –normatividad, composición, desempeño, etc.– en portales web de dependencias de gobierno; definir modos de medir impacto de estas instancias.

Eje 4. Formación y capacitación a OSCs en temas legales, administrativos, metodológicos y participación ciudadana: conformar una estructura –con recursos financieros y personal capacitado y sensible– y un programa integral y articulado para la formación y capacitación del personal que integra las OSCs.

Eje 5. Sensibilización, información y capacitación a servidores públicos sobre las características y actividades realizadas por las OSC: informar y capacitar a funcionarios públicos sobre las características y actividades de las OSC, sobre todo las relacionadas con su ámbito de competencias.

Eje 6. Promoción de la Articulación y Redes Sociales de OSCs: promover espacios de encuentro y diálogo, así como articulación de OSCs en ámbitos local, estatal y nacional,

²¹ Se hace un exhorto a incrementar el tope (5 %) del monto de recursos procedentes de donativos -regulado por Ley del ISR- a invertir en gastos de administración; exención a OSCs de pagos relacionados con el ISR y IETU, etc. La reforma fiscal de 2013 ya atendió la mayoría de estas demandas.

publicitar sus actividades, y reducir asimetrías dentro del sector facilitando desarrollo de OSC noveles o con menos recursos.

Eje 7. Transparencia y Rendición de Cuentas: como principio articulador de la gestión pública gubernamental en materia de fomento. Establecer un sistema de información eficiente y accesible a las OSC sobre actividades de fomento gubernamentales, así como promover la transparencia y RdC en la asignación y utilización de recursos públicos hacia y desde las OSCs.

Eje 8. Visibilización y posicionamiento de las OSC: difusión del quehacer de las OSC y presencia de éstas en foros y medios, lo que debe propiciar la identificación de áreas de trabajo, temas y acciones con otras organizaciones y el gobierno.

Estos elementos cumplen con las características conceptuales de una buena política pública. Son integrales, integrados y coherentes. Pero hay varios problemas que resolver para darle viabilidad política al proyecto.

El primero consiste en que se dan por dadas ciertas condiciones ambientales. Se entiende que hay interés en el gobierno federal por impulsar esta clase de política pública. No parece haber una voluntad en este sentido, vista la práctica de los primeros dos años de gobierno, por lo que el aterrizaje de este programa exige la construcción de una coalición política que lo empuje. Pero tampoco existe hoy esta coalición, más allá de la disposición de algunos dirigentes civiles, académicos y funcionarios integrados en el propio CTC y en la CF. Esto constituye un problema de viabilidad política. Este tema trasciende los alcances de este informe.

El segundo radica en la elección de una agencia responsable de la ejecución del programa. No puede haber programa, transversal o no, que no tenga una institución estatal encargada de su ejecución. Esto implica desde luego cambios en el orden institucional existente, pues en este momento no existe tal agencia. Adelante se aportan unas ideas al respecto.

Pero hay también problemas de fondo en el proyecto. Asumiendo que el Estado debe impulsar una política de fomento a las actividades de las OSCs, es necesario aterrizar mejor un concepto de cómo se fortalece a las OSCs realmente existentes.

V. 2 Un giro conceptual y operativo complementario con las ideas de los *Lineamientos para una Política Nacional de Fomento*.

En el terreno de las instituciones es necesario considerar la doble dimensión de la regulación secundaria y de las prácticas. En primer lugar, las regulaciones sobre la participación ciudadana en los consejos consultivos y en las distintos formatos de contraloría

social, la mayoría de ellas contenidas en reglas de operación de programas, y otras en reglamentos internos, deberían **homologarse a un patrón común** fundado en los principios de apertura a la ciudadanía y reconocimiento de la pluralidad de intereses que hay en su seno. Para resolver el difícil problema de la representatividad de la pluralidad será necesario acompañar toda mejora regulatoria en este campo de **un proyecto de impulso al asociacionismo civil en los distintos campos de acción de las agencias del gobierno. Para ello la capacitación técnica y política de los funcionarios y de los actores sociales será esencial.**

Con la excepción de los programas del INDESOL, y de algunos del Instituto de las Mujeres y de la SEDESOL, no puede afirmarse que existan políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil ni en el gobierno federal ni en los estatales. La “oferta” de financiamiento proveniente de las agencias gubernamentales es una colección variopinta de programas de todo tipo, ante todo orientados a los servicios al público, y no dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil, que son vistas más bien como intermediarias de la acción estatal. La LFFAROSC es muy clara al respecto: se apoyan las *actividades* de la OSC por considerarse de interés público, no a las OSC *per se*. Por tanto, una política pública federal de apoyo a las OSCs que reconozca sus necesidades de formación y consolidación será una novedad, sobre todo si asume un carácter integral y no temático o sectorial.

El INDESOL ha apoyado actividades, investigación y diplomados de profesionalización de OSCs, orientadas sobre todo al tipo ONG. En todos los casos, el INDESOL se ha adaptado a las necesidades de las organizaciones más activas, sin contar con un proyecto propio. Esto es particularmente notorio en los “Diplomados de Profesionalización” que se llevaron a cabo años atrás, que tenían dos niveles, el básico y el intermedio, ambos pensados como herramientas de enseñanza de temas básicos sectoriales: legislación, administración, elaboración de proyectos, historia de la sociedad civil; en suma, el ABC que deben saber las nuevas organizaciones, sin considerar en momento alguno que la “profesionalización” de las OSCs no puede consistir centralmente en el dominio de habilidades gerenciales, sino en el conocimiento y aplicación de habilidades profesionales especializadas. Sus “actividades” son ante todo acciones sustantivas basadas en conocimientos legales, psicológicos, médicos, sociológicos, antropológicos, económicos, técnicos y administrativos que la mayoría de la ciudadanía no posee.

La Ley de Asistencia Social prevé la aplicación de una “Norma Oficial Mexicana” para autorizar/apoyar actividades asistenciales, partiendo del principio de que acciones

educativas, de apoyo a víctimas de violencia, atención de enfermos y discapacitados, y/o adictos a las drogas, entre otras, requieren de calificación profesional certificada. Ciertamente, hasta donde se sabe, en la práctica esa regulación es virtualmente inexistente, pero el principio es correcto. No hay ninguna razón para considerar que acciones en el campo de los derechos humanos, derechos de las mujeres, atención a la infancia, derechos indígenas, desarrollo sustentable, protección del medio ambiente, etc., no requieren de la misma calificación profesional especializada.

Por tanto, existe una enorme necesidad de repensar la “profesionalización” de las OSCs como la adquisición y certificación de conocimientos técnicos especializados, los cuales pueden ser transmitidos por las OSCs más experimentadas, por universidades públicas y privadas y por las propias agencias gubernamentales, o de preferencia, por una combinación de todas ellas.

La profesionalización entendida como la elevación de la calificación técnica, política y administrativa de las OSCs sería una parte sustantiva de una política pública de apoyo a las OSC’s que además tendría el mérito de vincular estas organizaciones con los centros de producción y distribución del conocimiento, los cuales hoy día están muy aislados de la sociedad. Al mismo tiempo, esta política sería un incentivo a la profesionalización del sector público, cuyos trabajadores con frecuencia carecen también de las competencias técnicas indispensables.

La profesionalización así entendida permitiría también impulsar un cambio regulatorio que puede ser fundamental en el trato entre el gobierno federal y las OSCs: el registro legal de las organizaciones (el CLUNI) dejaría de ser un mero trámite administrativo que no garantiza la seriedad de la organización que lo promueve, ni su permanencia, ni su autenticidad, para pasar a ser un **reconocimiento de pertinencia profesional, seriedad administrativa y potencial eficacia**. Se trataría de la aplicación del equivalente de una “**Norma Oficial Mexicana**” que implicaría reconocer oficialmente no sólo la existencia administrativa de una organización, sino certificar su seriedad profesional. Así, **el CLUNI sería el único requisito exigido por el gobierno para dar apoyos financieros a una OSC**, en vez de continuar con el absurdo proceso vigente, en el que cada secretaría implicada debe “certificar”, sin tener procedimientos, equipo ni capacidad técnica para ello, la seriedad profesional de una OSC. Concomitantemente, otra norma de política pública que se derivaría de ésta es que sólo las OSCs certificadas podrían participar de los consejos consultivos y de los espacios de contraloría social, impidiendo así la discrecionalidad vigente y garantizando un mínimo de

seriedad en el trabajo de estas instancias.

Una tal política pública exige que haya una cabeza de sector en el gobierno federal y la creación de varios **equipos disciplinarios multisectoriales**, uno por área de conocimiento o campo de actividad de las OSCs, tal como están definidos en la propia LFFAROSC. **Cada equipo sería por lo menos tripartita: gobierno federal, OSCs y universidades, y tendría a su cargo generar los exámenes de competencia, pero también las actividades docentes (posgrados, diplomados y cursos de especialización o actualización) que sería indispensable tomar para que las OSCs que lo desearan pudieran capacitarse.** Este acercamiento con las instituciones de educación superior permitiría fortalecer a las OSCs no sólo en el terreno técnico, sino en el establecimiento de nuevas redes y en la atracción de jóvenes estudiantes, los cuales podrían hacer su servicio social en las OSC's, inaugurando así posibles trayectorias profesionales y abriendo espacio para vocaciones de servicio.

Este cambio implicaría una severa reforma a la LFFAROSC en varios terrenos: en materia de registro, el CLUNI se volvería más exigente al incluir la certificación, que tendría que ser renovada cada cierto tiempo (¿dos años?); en términos de composición, la Comisión de Fomento debería volverse tripartita, incluyendo a las universidades y a las propias OSCs, quienes designarían a sus representantes; y podría plantarse su carácter nacional para evitar la multiplicación (por lo demás impracticable) de los órganos de certificación. El CLUNI sería el registro único y el control efectivo de la profesionalización de las OSCs.

Esta política estaría coja si no atiende al mismo tiempo **el problema de la informalidad en el sector**. En efecto, no pueden profesionalizarse las OSCs si éstas siguen siendo incapaces de retener el personal que capacitan, y de crear carreras a largo plazo que fomenten la acumulación de conocimiento y experiencia. Para ello **deben crearse reglas que autoricen a todas las dependencias del sector público incluir en los apoyos a y contratos con las OCS pagos por concepto de seguro médico y fondo de retiro.** La restricción hoy existente del 5% de costos administrativos en los apoyos es directamente absurda. Puede apoyarse mejor al sector si con su consenso se crea un solo gran contrato de seguro de gastos médicos mayores al que concurran la mayoría de las OSCs (en el modelo del Sistema Nacional de Investigadores), así como un solo contrato con una AFORE al cual puedan cotizar todos los trabajadores del sector, independientemente de sus trayectorias laborales.

Todo lo anterior para hacer notar que sin una propuesta de aterrización de los criterios generales contenidos en los *Lineamientos*, éstos pueden dar lugar a una nueva suma de

acciones dispersas e incoherentes.

V.3 Los retos legales e institucionales: dos caminos para pensar las reformas necesarias.

Decíamos líneas arriba que puede considerarse una **vía “radical”** de aterrizaje de todo lo anterior. Se partiría de la premisa de que la LFFAROSC ha agotado sus potenciales políticos de innovación. La ley fue promovida en el momento de transición a la democracia como un acto de reconocimiento político al valor público de la sociedad civil, objetivo que en lo esencial ha sido logrado. En efecto, el discurso político hegemónico valora altamente los aportes de la sociedad civil a la gobernanza democrática. Este principio es tan aceptado que se ha vuelto un lugar común y no aporta en este momento mayor valor a la vida pública mexicana. El segundo objetivo que se buscaba era propiciar que el Estado contribuyera a la consolidación de una sociedad civil débil y poco institucionalizada. Como se demuestra en este estudio, el alcance de este objetivo fue limitado a un sector de la sociedad civil conformado por organizaciones asistenciales y grupos defensores de derechos, dos tipos distintos de organizaciones civiles que en realidad poseen agendas diferentes, pero coinciden en el interés de recibir apoyos fiscales y tener acceso a distintos programas públicos de una manera transparente y eficaz. Este objetivo no ha sido logrado, de acuerdo con la percepción de los propios actores.

A 10 años de aplicación de la ley debe reconocerse que no aporta valor a la vida democrática en México seguir pensando en términos de fomento de las actividades de las organizaciones civiles desde el Estado. De hecho, se percibe poco interés en el gobierno actual en fomentar esta actividad, como el gobierno anterior. Tampoco es realmente necesario que los gobiernos fomenten las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Más bien hay que crear, como lo han dicho los miembros del CTC, un ambiente favorable al desarrollo de la sociedad civil, pero para ello no se necesita una ley, sino un conjunto de políticas públicas que para articularse no requieren de un marco jurídico específico. Se requiere impulsar la apertura de espacios de participación política de la sociedad civil en distintos campos de la vida pública. Esto es válido para los distintos sectores de la sociedad civil, no únicamente para los considerados en la LFFAROSC. Y, por supuesto, se requiere de actores civiles más fuertes y legítimos, lo cual no depende del Estado.

Esta propuesta implicaría que no se necesita más de una Ley de Fomento, sino de una política definida desde el Estado para apoyar la formación y profesionalización de aquellos

sectores de la sociedad civil que impulsan la lucha por los derechos de ciudadanía, y para ello es necesario que se defina una entidad gubernamental que esté a cargo de las acciones que requiere la consolidación organizacional y profesional de este sector de la sociedad civil. Para todo fin práctico, la única institución de la APF que puede cumplir este papel, y que de hecho ya lo hace parcialmente, es el Instituto Nacional de Desarrollo Social, que debería convertirse en el eje de articulación de una política nacional de certificación y capacitación de las organizaciones de la sociedad civil. El fomento a la consolidación y expansión de las organizaciones de la sociedad civil en esta época histórica sería organizado como un sistema de formación y certificación que permita al público la visibilización de las organizaciones más serias y profesionales, la estabilización de sus funciones y el sostenimiento digno de sus miembros y activistas. Las organizaciones de la sociedad civil padecen una precariedad laboral, institucional y organizacional cuya solución requiere en efecto de recursos, pero también del desarrollo de capacidades técnicas y organizacionales. El INDESOL podría convertirse en el eje articulador de esta política nacional, y para ello sería necesario que tuviera mayores recursos y una mayor autonomía de la Secretaría de Desarrollo Social. En esta perspectiva, sería deseable que el actual CTC se convirtiera en una especie de consejo ciudadano del INDESOL, con funciones de cogestión, supervisión y evaluación.

Las organizaciones asistenciales deberían tener también un consejo y una representación específica en las instituciones donde sus actividades son reguladas. Las organizaciones asistenciales tienen como referentes principales a las secretarías de Educación y de Salud y al DIF. En esos espacios, en el marco la Ley de Asistencia Social ya existente, debe consolidarse su profesionalización y materializarse el apoyo estatal a sus funciones. La reforma necesaria aquí es de orden participativo. Debería haber consejos ciudadanos en esas secretarías para los mismos fines antes mencionados en INDESOL.

La Secretaría de Gobernación debería consolidar su papel de interlocución política entre el gobierno federal y una sociedad civil movilizadora y no necesariamente institucionalizada, así como con la ciudadanía no organizada. El desarrollo de estas funciones no requiere tampoco una ley específica. La promoción de la cultura cívica democrática puede seguirla desarrollando de acuerdo a la reglamentación que actualmente tiene. La participación política de la sociedad civil tampoco requiere de consejos específicos, precisamente porque en su inmensa pluralidad tendrá que encontrar sus propios espacios de interlocución.

La vía reformista mantiene la vigencia de la LFFAROSC y sus instituciones. Con la estructura actual de la Comisión de Fomento y del CTC se impulsa el aterrizaje de los

Lineamientos en un verdadero Programa Nacional de Fomento (los *Lineamientos* resumen de manera excelente los contornos de una política pública todavía orientada por la noción de que el Estado tiene la obligación de impulsar la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil). Este programa, sin embargo, para ser viable, requeriría una estructura y un presupuesto, y la única opción que hay en este sentido es que sea el INDESOL la instancia de ejecución, lo cual nos lleva a una conclusión parecida a la de la primera propuesta. El INDESOL debe ser fortalecido institucionalmente, porque es una instancia con capacidad operativa, con experiencia en la capacitación, con una plataforma útil que puede ser empleada en la implementación del programa. El INDESOL debería ser fortalecido con nuevos recursos, los necesarios para la implementación de este programa, además de que se requeriría una reformulación legal e institucional de su misión, para incluir los objetivos de un programa nacional de fomento.

La Secretaría de Gobernación tendría que hacer un acompañamiento de este proceso y posiblemente constituirse en la instancia de evaluación interna, dentro del gobierno federal, de este programa, de tal forma que se separe las instancias de implementación de las instancias de evaluación. Ciertamente, en este caso se generaría un espacio de competencia política y posible confrontación, de manera que para evitar este riesgo debería de mantenerse un CTC que asumiese las tareas de seguimiento de la implementación del programa y la evaluación, que haría conjuntamente con una “instancia externa”, misma que sería la Unidad de Desarrollo Político de Gobernación o una instancia similar.

En todo caso, para que tenga éxito un Programa de Fomento será necesario pensar en algo más allá que las instancias del gobierno federal, puesto que sus capacidades instaladas son limitadas. La profesionalización de las OSCs tiene que incluir una participación mucho mayor de las universidades públicas y privadas, y necesita de instancias de validación de la capacidad profesional de las mismas, así como instancias de transparencia.

Un Programa Nacional de Fomento necesita que haya un mayor nivel de información y transparencia entre y hacia las organizaciones civiles. La implementación del programa obligaría a una transformación legal e institucional del Consejo Técnico Consultivo para dotarlo de una mayor capacidad de representación y de una mayor legitimidad ante las OSCs, lo cual implicaría que la política actual que señala que la Comisión de Fomento nombre a sus miembros no puede continuar. Como sugirieron varios consejeros en las entrevistas, sería conveniente buscar nuevos criterios de representación regional, funcional y sectorial de las OSCs, y habría que establecer algunas comisiones permanentes con un mandato específico de

supervisión de las tareas que implementaría el INDESOL.

Todo lo anterior implicaría que la Ley de Fomento debe ser reformada, pero no en el sentido de incluir más secretarías dentro de la Comisión de Fomento, sino dándole operatividad y dirección a la política de fomento. Puede incluso pensarse, aun en este escenario reformista, que la Ley de Fomento no sea necesaria, puesto que una política pública como la que implica el programa nacional no necesariamente debe basarse en una ley. Las implicaciones legales e institucionales de la misma podrían ser canalizadas por la vía de la transformación institucional y legal del INDESOL.

Debe recordarse, finalmente, que en un escenario de relación horizontal entre sectores de la sociedad civil y el gobierno la palabra fomento hace ruido. En una época de construcción democrática, el concepto de fomento sigue teniendo la carga paternalista y estatista que ha sido mencionada en la primera parte de este estudio.

Bibliografía

- Canto Chac, Manuel, 2007. “El CTC, entre el experimento y la frustración”, en: s. a. *Avances y Desafíos en la Relación Sociedad Civil-Gobierno*, México, Secretaría de Gobernación.
- García Sergio, Ablanado Ireri, 2007. *Promoción de una Agenda Fiscal para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil: sistematización de la experiencia mexicana*. International Center for-Not-Profit Law. Washington.
- García Sergio, Michael Layton y Mónica Tapia. 2008. *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana a las causas sociales*. Incide social/ITAM/ICNL.
- García Sergio, Ma. Isabel Verduzco, Ma. del Carmen Robledo. 2010. *Recomendaciones a las Leyes Estatales de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Incide Social/ITAM/Alternativas y Capacidades/INCLN.
- Gómez-Hermosillo, Rogelio, 2007. “Desarrollo de la Institucionalidad Pública para la Participación de las OSC en Políticas Públicas”, en: Laura Breña y Felipe Hevia (eds.). *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, México, INCIDE Social.
- Hevia, Felipe y Sergio García, 2013. “Formas de relación entre la sociedad política y la sociedad civil en el México”, en: *Movimientos sociales, derechos y nuevas ciudadanías en América Latina*. Coedición Gedisa/Fundar.
- Olvera, Alberto J. (ed.). 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, México.
- _____. 2010a. “Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada”. En: *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Alberto J. Olvera (ed.). CIESAS/Universidad Veracruzana, México, pp. 13–58.
- _____. 2010b. *Leyes de Participación Ciudadana en México*. Entregable 2, Secretaría de Gobernación, 2010. Disponible en www.gobernación.gob.mx.
- Olvera, Alberto J. y Felipe Hevia de la Jara, 2012. “Capital social en el estado de Veracruz”, en: Alberto J. Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade Guevara (coords.). *Diagnóstico de la Violencia, la Inseguridad y la Justicia en Veracruz*, Informe de Investigación, Universidad Veracruzana y Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz.
- Reygadas, Rafael, 1998. *Abriendo Veredas. Iniciativas Públicas y Sociales de las Redes de*

Organizaciones Civiles. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.

Sánchez, Gabriela, Diana Delgadillo Ramírez, Alejandra Segura Morán, Mauricio Méndez Santa Cruz, Jorge Cadena-Roa, 2012. *Diagnóstico Conceptual sobre la Política de Fomento a las actividades de las OSC. Sistematización del Cuestionario.* México, pdf.

Sánchez Gutiérrez, Gabriela (coord.), Laura Becerra Pozos, Silvia Alonso Felix, Carlos Cordourier, Mauricio Méndez Santa Cruz, Ignacio González, 2012. *Lineamientos para la formulación de un Programa Nacional de Fomento a las OSC en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.* Resumen Ejecutivo, pdf.

Anexo I.

Resumen de contenidos de las actas de la CF y del CTC

El análisis de las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias de ambas instancias durante la etapa 2012-2013 arroja luz sobre los pendientes y debilidades de las mismas; ciertamente, la propia disponibilidad de esa información debe ser reconocida como un avance en transparencia gubernamental no existente en otras áreas de la acción pública. En lo relativo a la CF, la participación es bastante estable y completa por parte de los funcionarios que la integran, en representación de sus secretarías. Al revisar las correspondientes a la CF durante 2012, aparecen como temas los siguientes:

- *Situación del Registro Federal de OSC.* Durante todas las sesiones del año se ofrecieron avances y aportaciones sobre la operación del Registro Federal de OSC, como: análisis del formato del informe anual que las OSC entregan al RFOSC (porcentajes anuales de entrega, medios para promover el cumplimiento en tiempo y forma de esta obligación); avances en el nuevo Sistema de Información del RFOSC (seguimiento a acuerdos previos, programa que cuenta con financiamiento presupuestal de 1 millón de pesos y que está a cargo de la Universidad de Tlaxcala, a lo largo del año se van detallando los avances en las distintas etapas de desarrollo del instrumento); propuestas para nuevos formatos para trámites (se someten a consideración de la CF, y se propone incorporar información que resulte relevante); clasificación de OSC en activas o inactivas; y la CLUNI. Durante el año se propone la digitalización del acervo documental y se realizan los trámites de licitación y preparación para la puesta en marcha; y se evalúan los avances del proyecto de rehabilitación de un inmueble que se dedicará, en parte, al registro.
- *Seguimiento de infracciones por parte de OSC y procedimiento para sanciones:* se hacen informes sobre casos particulares y se debaten asuntos procedimentales, como quién es la entidad encargada de la sanción y la fundamentación jurídica para que la Secretaria Técnica pueda emitir sanciones previo acuerdo con la CF, considerando que siempre debe someterse a la Comisión el proyecto de resolución y emitirse un acuerdo en el que se apruebe dicho proyecto (1ra sesión ordinaria).
- *Seguimiento al Programa de Trabajo 2011-2012* (información que de manera individual en cada sesión entrega cada uno de los representantes de la CF): en este apartado llaman la atención los puntos relacionados con la Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento (seguimiento de SEGOB al proceso que llevan a cabo académicos y CTC), en la que se propone la elaboración de dos proyectos: Estudio acerca de la política y de las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2010-2011, y durante el periodo 2006-2011, 2da sesión ordinaria; trabajos del grupo técnico y las comisiones del CTC y la CF; talleres de preparación de insumos y elaboración de términos de referencia para realizar los proyectos; acuerdo sobre cómo se llamará el estudio que evaluará las política de fomento del periodo 2010-2011 y la necesidad de presentar el informe preliminar ante CTC y CF, que sirva de insumo para realizar la evaluación que indica la LFFOSC; el

seguimiento a los procedimientos de sanción; la actualización de la información presupuestal (rendición de cuentas del ejercicio); encuentros locales del CTC; foro sobre la política de fomento a las OSC y la academia; reunión de la Presidencia Mexicana del Grupo de los 20 con OSC; y modificaciones al reglamento de la LFFAROSC.

- *Asuntos particulares:* en la 3ra sesión el presidente del CTC informa que no ha tenido respuesta de la SHCP respecto a peticiones que hizo relativas a la aclaración de temas fiscales de urgencia y compartió la preocupación de los consejeros en el sentido de que la figura del consejero suplente no es clara, sobre todo en cuanto a las condiciones para sustituir al consejero propietario, para lo cual solicitaba a la CF una interpretación clara de lo que decía el Manual del CTC, asunto respecto del que la Secretaría Técnica consideró que el presidente del CTC debía realizar la Consulta Formal a la Comisión para que este órgano turne dicho asunto a la Unidad del Abogado General y Comisionado de Transparencia de SEDESOL.

En cuanto a las reuniones de 2013 de la CF, los temas son:

- *Seguimiento de Acuerdos:* en cada sesión se presenta un cuadro de seguimiento de los acuerdos y el status que llevan en su cumplimiento.
- *Plan de trabajo 2013:* en cada sesión se presentan avances sectoriales del programa de trabajo, incluyendo acciones, foros, reuniones de trabajo o comisiones encargadas. En la 3ra y 4ta sesiones ordinarias se presentan un compendio de acciones por cada línea estratégica definida.
- *Seguimiento a procesos administrativos y sanciones a presuntas irregularidades e infracciones de OSC:* se llega a dedicar una sesión extraordinaria al análisis de los casos presentados y al seguimiento de las medidas a tomar, dando tal seguimiento en sesiones posteriores.
- *Información sobre avances en el trabajo de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las APF:* presentando informe de periodo anterior y elementos para construir la evaluación del periodo actual.
- *Marco legal:* análisis de propuestas de reformas y ley general (comisión del senado) y situación a nivel nacional, apoyo a los estados y cuántos de éstos no cuentan con Ley que regule las actividades de las OSC. Necesidad de apoyo a entidades federativas en temas relacionados con marco legal y capacitación para fomento.
- En la 1a sesión ordinaria el representante de la SHCP solicitó que se analizara en qué se gastó el presupuesto que la SHCP transfirió durante los últimos tres años al INDESOL; en respuesta se sugirió formar un grupo de trabajo para hacer la revisión presupuestaria solicitada, pero formalmente no aparece este punto como acuerdo, lo que sugiere dudas sobre el seguimiento ulterior de tan importante cuestión ligada a la transparencia en el uso de fondos públicos.

En la 1ra sesión se trató el tema de las consultas sobre el PND 2013-2018 y la necesidad de que la CF participara en ellas, para impulsar, en un sentido transversal dentro del Gobierno Federal, todo lo relativo a temas vinculados con la participación social. A tal efecto,

y para que participen las OSC, se deberían crear mecanismos de diálogo, tales como reuniones y mesas de trabajo.

Se sugiere a los integrantes de la CF analizar la propuesta de Lineamientos para un Programa Nacional de Fomento presentada por el CTC, pero no hay acuerdo expreso en relación a este tema. Además se sugiere definir la temática y el enfoque bajo el cual se podrían realizar los estudios que sustenten la evaluación conjunta de la política de fomento que deben hacer CF y CTC. Siendo este un tema de la mayor importancia, pues remite a una vieja y conocida problemática de integración y eficacia en el trabajo conjunto de ambas instancias, es preocupante que el tema haya sido abordado sin el requerido interés y sin consecuencias claras sobre el accionar ulterior.

- En la 2da sesión ordinaria se presenta el Programa de Trabajo 2013, basado en líneas de acción estratégicas aprobadas en la 1ra sesión, y se informa de los avances del programa según su ámbito de competencia: detalles de participación en eventos, reuniones de trabajo y acciones desarrolladas. Respecto a los Lineamientos para un Programa Nacional de Fomento propuesto por el CTC, se propuso que el grupo de trabajo dedicado al programa de la CF colabore con el grupo del CTC para integrar una propuesta final; pero, nuevamente, esto tampoco aparece como acuerdo formal.

Se presenta al final de la sesión el Estudio acerca de la política y de las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2010-2011 por parte de investigadores de la UNAM a quienes se les encargó dicho proyecto.

Se presenta Informe de trabajo sobre el RFOSC, considerando que se necesita reforzar el personal y fortalecer los módulos del registro. Se vuelve a mencionar el tema (año 2012) de las estrategias para que se entregue en tiempo y forma el informe anual y el formato de éste, a fin de que brinde una información más completa y de mayor calidad. Sin embargo no hay en esta sesión acuerdo explícito al respecto.

Se presentan por parte de la secretaria técnica algunos elementos de preocupación respecto al proceso de reformas de la LFFAROSC, particularmente a la 4a versión de la Iniciativa de Ley General de Fomento a OSC de la Comisión de Relaciones Exteriores y Organismos No Gubernamentales del Senado; y sugirió que debería formarse un grupo de trabajo para analizar dicha versión y presentar una opinión única de parte de la CF.

Se presenta y da bienvenida a la nueva Secretaría Técnica del CTC, quien opinó que sería importante que el CTC se vinculara aún más con las OSC; se debate sobre la conveniencia o no de permitir observadores en las sesiones del CTC, y cómo esto puede afectar la operatividad del mismo, aunque se reconoció que sería un aporte en relación con la la transparencia.

Se realizan comentarios sobre la nueva época del Centro de Documentación de INDESOL, rediseñado con el fin de ser fuente de consulta para investigadores, académicos y OSC.

- En la 3a sesión ordinaria se presenta la propuesta para actualizar el formato del Informe Anual de las OSC, el cual incluye instrumentos para medir el impacto social de las OSC, así como valorar su trayectoria, conocer información sobre su incidencia en Política Pública; sus reconocimientos nacionales e internacionales; vinculación con otras organizaciones, los

diferentes niveles de gobierno, temática de trabajo, equidad de género, etc.

Se presenta a la CF los principales elementos de la reforma fiscal respecto a las OSC, señalando las medidas que facilitan sus actividades y las que evitan abusos. En relación a este asunto la Secretaría Técnica recuerda que en la última sesión del CTC los consejeros plantearon su interés por la reforma fiscal, y se solicitó al representante del SHCP informar en una reunión adicional o en una capacitación a las OSC sobre los cambios en la LFPIORPI y se debate el impacto de ésta en la vida de las OSC, con la intervención de varios miembros de la CF (se llega a acuerdo formal para realizar dichas actividades; según informe de cumplimiento de acuerdos de la 4ta sesión, se cumplió)

Se presentan avances respecto a los procedimientos administrativos a OSC abiertos y el status de cada uno, desglosando fases del procedimiento y acciones realizadas. Respecto al proyecto para la geo-referenciación de las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el RFOSC, la Secretaría Técnica de la CF solicitó una reunión especial para tratar el asunto, en la cual participen representantes de INEGI, del portal Google, y del CERI, para principios de 2014, sin llegarse a un acuerdo formal al respecto.

- En la 4a sesión ordinaria de la CF se presenta el avance sobre el compromiso noventa del Presidente de la República por parte de la representante de la SEGOB y del Dr. Humberto Muñoz Grande, de la Coordinación de Asesores del Secretario de Gobernación e invitado por la CF; el documento presenta los siguientes apartados: Sección I. Mecanismos y Programas en los que participa la Sociedad Civil; Sección II. Fomento y Fortalecimiento de las OSC; y Sección III. Contratación de Servicios a OSC y un Anexo.²²

Se presenta el presupuesto ejercido a la fecha por cada una de las secretarías pertenecientes a la CF.

CTC

En cuanto al CTC, la revisión de 4 actas ordinarias y 6 extraordinarias correspondientes al 2012 y 3 actas ordinarias del 2013 arroja información significativa sobre las deficiencias y problemas persistentes en torno a esta instancia y su vinculación con la CF. En las actas de 2012, aparecen, además del informe de trabajo de las comisiones, los puntos generales de asistencia, orden del día, aprobación del acta de sesión anterior y seguimiento de acuerdos; en particular este último carece de una razonable sistematicidad. Elementos relevantes en la agenda durante el 2012 fueron:

- Revisión del procedimiento y retroalimentación para la modificación del Manual de Operación del CTC.
- Evaluación de las políticas y acciones de fomento del periodo 2010- 2011.
- Programa de Trabajo 2012.
- Informe de Secretaría Ejecutiva periodo 2011.
- Asuntos generales (convocatorias a nuevos miembros/ situación del sitio web/ diálogo con la

²² El reporte está a cargo de SEGOB e INDESOL, e incorpora información de enero a noviembre de 2013.

SHCP).

- Modificación de la LFFAOSC y recursos de operación del CTC.
- Nombramiento de las comisiones de trabajo y sus integrantes.
- Suplencia de los consejeros.
- Informe sobre avances del proceso de evaluación del periodo anterior y sobre avances del trabajo de las comisiones.
- Presentación de la nueva plataforma del RFOOSC.
- Elección de Secretaría Ejecutiva.
- Diseño organizativo-arquitectónico del consejo (comisiones, formas de comunicación, líneas de trabajo).
- Reunión con la coordinación de Vinculación con OSC del equipo de transición de Enrique Peña Nieto.
- Mecanismo de colaboración Gobierno-OSC publicado el 12 de septiembre de 2012.

No hay, en sentido general, una sistematización de acuerdos ni una uniformidad en la redacción como acuerdo formal, aun cuando aparezcan en actas posteriores, como elementos a sujetos de seguimiento, los siguientes:

- Solicitar a la CF se institucionalice un mecanismo que permita la evaluación de las políticas y las acciones de fomento conforme a los tiempos requeridos.
- Nuevas consultas sobre el proceso para modificar el manual de operación del CTC (acuerdo pendiente desde agosto de 2011/ se aprueban modificaciones en sesión extraordinaria de abril del 2012).
- Acuerdo reiterado (no formal) de necesidad de revisar procedimientos o posibles medidas frente a las ausencias reiteradas de los consejeros a las sesiones.
- Integración de documento con dudas sobre el tema presupuestal.
- Acuerdos relativos al plan de trabajo de las comisiones.
- Solicitud de información sobre el proceso de modernización del Registro.
- Se aprueba la distribución en las distintas comisiones de trabajo y quienes las integran.
- Sesión de trabajo con la titular de INDESOL para aclarar temas de la evaluación de proyectos dentro del Programa de Coinversión Social.
- Solicitud al representante de la SHCP de responder por escrito las propuestas en materia fiscal presentadas por la Comisión de Marco Legal del CTC.
- Enviar, desde la Presidencia del CTC, carta formal a los representantes de las Cámaras del Congreso, en la que se informe de las inasistencias reiteradas de los consejeros representantes del poder legislativo ante el CTC y se solicite se nombren nuevos representantes.
- Coordinación de reuniones con el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto (como se verá en actas del 2013, no se realizó este acuerdo).
- Consulta a CF y SEDESOL sobre el mecanismo de sanciones a los consejeros con faltas reiteradas e injustificadas.
- La Secretaría Ejecutiva del CTC participa en el espacio del Mecanismo de colaboración Gobierno Federal-OSC.
- Respetar y aplicar la normativa vigente para hacer efectivas las suplencias de consejeros propietarios y suplentes.
- Aprobar que los coordinadores de comisiones envíen información de sus comisiones y temas de interés del CTC a la Comisión de Participación y Comunicación (hasta mayo de 2013 no

se había realizado).

- Apertura de cuentas del CTC en redes sociales como tema de la próxima sesión (pendiente aún en mayo de 2013).
- Integrar Comisión de Coordinadores de Comisiones (en la 1ra sesión ordinaria de mayo de 2013 se decide que no es necesario integrarla).

Durante las sesiones, los debates son poco claros y rara vez se llega a acuerdos concretos; más bien discurren en dos sentidos: o se hace una aportación meramente formal, acatando lo que se presenta o anotando alguna pequeña cuestión, o se analizan algunos temas de impacto para el CTC, buscando su mejor canalización. Lamentablemente, pocas veces se convierte en un acuerdo formal al que pueda dársele seguimiento. Entre los temas más concurridos en el debate se encuentran:

- Situación del presupuesto (cómo se integra, cómo se gasta, necesidad de separar los acuerdos políticos del trabajo de fomento del CTC); la necesidad o no de crear una comisión de exconsejeros, cuáles serían las ventajas y las desventajas y, organizativamente, qué lugar ocuparía en la arquitectura institucional del CTC; diversas acotaciones sobre el proceso de construcción de los términos de referencia para la evaluación de políticas públicas y acciones de fomento del periodo anterior; procedimiento relacionado con la convocatoria de nuevos representantes; las posibles sanciones, o qué hacer ante las situaciones de falta injustificada.

Otro tema recurrente en los debates es la ausencia de los representantes legislativos en las sesiones y el papel que éste podría jugar en el fomento de las OSC, así como la necesidad de diversificar el diálogo con el poder legislativo y no limitarlo al representante encargado de participar.

En varias ocasiones se recomienda la necesidad de calendarizar las sesiones del año para incidir de manera directa en el tema de las ausencias de los consejeros; se recomienda contabilizar las faltas, así como solicitar récord de asistencia y establecer comunicación directa con los consejeros que en este sentido tengan una situación crítica, para invitarlos a que participen en las actividades, y realizar una consulta con SEDESOL para fundamentar las sanciones a las que puedan ser acreedores, en cuyo caso debe asumir plenamente el consejero suplente.

Durante la 2da sesión ordinaria de 2012, se reiteró el tema de la SHCP, y la necesidad de dar seguimiento a la reunión con el representante de la SHCP en la CF, donde se establecieron acuerdos y puntos de acción (no explica el acta cuáles son). Reiteradamente aparece en los debates la necesidad de pedir respuestas formales, y la necesidad de comunicación con la SHCP, llegando a solicitar algunos consejeros que el tema fiscal y las inquietudes a las cuales no ha dado respuesta la SHCP sean tratadas con el equipo de transición de la nueva administración (4a sesión ordinaria). Se comenta la posibilidad de que la Comisión de Marco Legal pueda abocarse a buscar compromisos fiscales a favor de las OSC.

En la tercera sesión ordinaria se debate en torno a la relevancia del mecanismo de colaboración Gob-OSC y cómo éste pudiera aportar al desarrollo del país, así como la necesidad de replicar la experiencia de SEGOB en otras dependencias; también se puntualizó la urgencia de establecer enlace con el equipo de transición de la nueva administración, el que permitiría sobre todo incidir en dos asuntos de suma relevancia: el plan de desarrollo y bajar a procesos administrativos, de forma transversal, el fomento a las OSC. Otro punto a debate fue si el CTC tenía la posibilidad de entablar dicho diálogo, dado su status de órgano consultivo, y si no se vulnerarían ciertas formas, aunque finalmente la posición de consenso fue que se intentaría un acercamiento cuyo objetivo fundamental era informar, sin tener mayores pretensiones.

En cuanto al tema de la relación del CTC con la CF, reiteradamente se le pide información a la secretaria técnica sobre las actividades en las que se involucra la CF, con vistas a poder ejercer su función como órgano de asesoría; ejemplo: en la segunda sesión se le solicita que comparta la propuesta de reforma de la LFFAROSC que han venido trabajando en la CF y en la comisión del senado encargada del tema.

En lo relativo al Programa de Fomento, en la primera sesión ordinaria de 2012 se menciona la necesidad de buscar puntos de encuentro entre CTC y CF. Los temas que predominan son el presupuesto y el cuestionamiento por la no vinculación entre el trabajo que hacen ambas, y se solicita la necesidad de comunicación y de conocimiento de documentos como el Plan Estratégico de la CFC al CTC, para que éste pueda ver cuáles son las líneas que orientan el trabajo de la comisión.

En particular, durante las últimas sesiones de 2012 se insiste, por parte de la Comisión de Políticas Públicas del CTC, en la necesidad de armonizar el trabajo con el CTC y se plantea la propuesta de un programa de trabajo conjunto, basado en líneas estratégicas compartidas que se les someta a consideración a la CF.

La labor del CTC durante 2013, según consta en las actas, revela que, al igual que el año anterior, se mantiene en la agenda un conjunto de temas permanentes: asistencia, orden del día, seguimiento de acuerdos, aprobación del acta de la sesión anterior y asuntos generales. Además aparecen en la agenda de las sesiones los siguientes puntos:

- Plan de trabajo año 2013 (por comisiones/ objetivos y actividades)
- Programa de trabajo conjunto CF-CTC
- Proceso de designación de Secretaría Ejecutiva
- Presentación de nueva Secretaría Ejecutiva
- Convocatoria a nuevos integrantes del CTC
- Apartado sobre la participación del CTC en algunos puntos de la definición de la política pública de fomento a las actividades de las OSC
- Información sobre avance de programa de trabajo por comisiones

- Presentación de nuevos integrantes del CTC
- Informe de la Secretaria Técnica de la CF sobre el proceso de sanciones a OSC
- Conformación de la comisión de sanciones del CTC

Entre los acuerdos de la etapa aparecen:

- Conformación de un grupo de trabajo con integrantes de las comisiones de marco legal y políticas públicas y evaluación del CTC y de la Comisión de Fomento para la revisión de propuestas de reforma a la LFFAROSC en curso en el senado (pendiente, noviembre de 2013).
- Integrar un grupo de trabajo del CTC con servidores públicos de la SHCP para abordar los temas fiscales de las OSC (se realizó foro para OSC donde se tocaron dichos temas).
- Integrar un grupo de trabajo *ad hoc* conformado por integrantes del CTC y la CF para el análisis de la propuesta de lineamientos del programa nacional de fomento y el diseño y seguimiento de la evaluación de la política y acciones de fomento a las actividades realizadas por OSC en 2012 (cumplido).
- Conformar un grupo de trabajo con integrantes de la CF y el CTC para integrar un plan de trabajo conjunto (1a sesión ordinaria, mayo 2013). (Agosto, 2013, pendiente/ durante noviembre primeros encuentros para trabajar programa 2014).
- Circular la cuarta versión de la propuesta de iniciativa de Ley General de Fomento, así como los comentarios y opiniones de los consejeros.
- Realizar una reunión conjunta con la CF, integrantes del CTC y presidencia de la comisión del senado para presentar consideraciones sobre propuesta de ley (pendiente que se pida cita a la senadora –noviembre de 2013).
- Convocar a una reunión para revisar estudio de 2012, que sirvió de insumo para la evaluación de políticas y acciones de fomento con el fin de identificar una ruta que permita elaborar una propuesta para la evaluación de 2013 y hacerla llegar a la CF (en proceso en 2013).
- Gestionar con la CF los recursos para implementar la propuesta de comunicación del CTC y solicitar mayor vinculación con la CF en eventos de OSC que se realicen en los estados, para promover el CTC y la Ley de Fomento (pendiente –noviembre de 2013).
- Hacer llegar a través de la Secretaría Ejecutiva documentos relacionados con políticas para facilitar la comunicación interna y que los consejeros la revisen antes de la siguiente sesión para someterla a votación (cumplido).
- Mayor vinculación de la CF en eventos de OSC que se realizan en los estados para promover CTC y Ley de Fomento (se puso a disposición la agenda de la titular de INDESOL con la finalidad de que los consejeros puedan asistir).
- Hacer llegar a representantes del Congreso la necesidad del CTC de contar con un presupuesto para las actividades del programa conjunto (cumplido).
- Informar de gastos de operación del CTC (pendiente).
- Revisar con la dirección de Registro del INDESOL el cuestionario elaborado y circularlo entre los miembros del CTC, así como definir los mecanismos para hacer el levantamiento del cuestionario (en proceso).
- Realizar un taller donde CTC y CF elaboren un Programa Conjunto de Trabajo con base en la propuesta de Programa Nacional de Fomento, acordándose enviar propuesta metodológica para dicho encuentro y acordar fechas.
- Formato de status de seguimiento de acuerdos que incluya el compromiso de cada comisión y de la secretaria técnica para el cumplimiento de cada uno; informar de avances y estatus del

mismo.

- Enviar a CF un perfil del contenido de la jornada completa de trabajo SHCP y CTC.
- Enviar oficio de solicitud de audiencia a la senadora Lucero Saldaña (tema: reforma de la Ley de Fomento).
- Notificar a los representantes del Congreso del CTC la necesidad de contar con presupuesto para las actividades del programa conjunto.
- Informar sobre gastos de operación del CTC.
- Retroalimentar borrador del formato de informes de la APF enviado por la CF.
- Constitución de grupo técnico para organizar y diseñar la evaluación.
- Explorar la pertinencia técnica de exportar todo el contenido de la plataforma actual al sitio de Corresponsabilidad y crear las condiciones para que los coordinadores de las comisiones y la secretaria técnica puedan ingresar información al sitio de manera autónoma.
- Actualizar la página web del CTC con la información correcta de cada miembro.
- Los coordinadores de las comisiones enviarán información el último día de cada mes para nutrir el boletín.

Un punto de debate está relacionado con la visibilidad del CTC en redes sociales y página web, apareciendo reiteradamente como tema de preocupación de la comisión de comunicación y de otros consejeros. Se plantea la necesidad de visibilizar las acciones del CTC, y surgen temas relacionados con el presupuesto para el pago y mantenimiento de una página o sitio del CTC, o bien para actualizar la información dentro del sitio de corresponsabilidad. Se plantea la posibilidad de establecer instrumentos que permitan una mayor interacción entre los consejeros. Dentro del tema también se trató la problemática del dominio del sitio, y que éste depende de SEGOB para cuestiones técnicas, y se propone ampliar canales de comunicación del CTC con las OSC y generar un boletín informativo que pueda distribuirse por correo electrónico. Esta problemática se plantea de manera casi idéntica durante la 2da sesión ordinaria en agosto de 2013. La secretaria técnica del CTC destaca la disposición de poner espacios existentes (www.paraosc.gob.mx y el programa *Radio Ciudadana*) a la difusión de las actividades y experiencias exitosas de OSC.

Otro tema reiterado fueron las propuestas de reforma a la Ley de Fomento y los foros que el senado realiza a tal efecto, pidiendo los miembros del CTC estar en comunicación con la senadora que coordina la comisión que está llevando la iniciativa y con los aportes que ha hecho la CF al respecto; de igual manera, un representante de la CF comentó la necesidad de que la CF también conozca qué está haciendo la comisión de marco legal en relación con este tema.

Un tercer tema generalizado en las actas, ya sea para analizar el cumplimiento del plan de actividades o para abordar el tema del desarrollo de otras acciones es el presupuesto, o la ausencia del presupuesto del CTC, así como las dudas respecto a lo que puede apoyar la CF o no, o lo que pueden hacer de manera conjunta.

Aparecen nuevamente en varios encuentros las dudas sobre temas fiscales y las quejas de comunicación y falta de respuesta por parte de la SHCP, siendo el planteamiento que la SHCP

no le hace caso al CTC (agosto, 2013) y se cuestionó a los funcionarios que no dan respuesta a una demanda de la sociedad. En la tercera sesión se mantiene el pendiente con SHCP y la necesidad de tener información sobre la reforma fiscal y los cambios para las OSC.

En relación con la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las OSC, vuelve a surgir el exhorto a que este proceso inicie cuanto antes, para contar con el tiempo suficiente para la revisión de los términos de referencia, convocatoria y desarrollo de la investigación correspondiente (1ra sesión ordinaria; mayo, 2012), y se insiste en las debilidades de estudios anteriores que no han llegado a cumplir el objetivo, por lo que se necesita revisar los términos de referencia. Es un proceso que por mandato de ley debe hacerse anualmente, y en el mes de agosto aún no se iniciaban los trabajos para evaluar el periodo correspondiente (2da sesión ordinaria). Durante la 2da sesión ordinaria se propuso también retomar los términos de referencia utilizados en la evaluación de 2010 y 2011 y la propuesta de hacer una evaluación sexenal.

En la 3ra sesión del año 2013 fue manifiesta la preocupación por el retraso en el proceso evaluativo que manda la ley, y se sugirió crear un grupo de apoyo técnico para diseñar y formular los términos de referencia correspondientes, con base en los criterios evaluadores que el Programa Conjunto plantee, y lanzar convocatoria a los equipos de investigadores. Se sugirió además revisar el estudio realizado en 2010-2011, que contiene indicadores claros, y plantearle formalmente a la CF analizar los tiempos en que sería factible llevar aquélla a cabo.

En relación con el registro, la comisión encargada presentó un plan de trabajo que incluía temas relacionados con la operación de la nueva sede, quiénes son las instancias que van a dar seguimiento en términos técnicos y humanos, qué tipo de software y hardware se está utilizando y las actualizaciones necesarias; se insiste en la necesidad de hacer mayor difusión y en el hecho de que el registro no es amable, no es visto como instrumento de ayuda a OSC, sino como un tortuoso y complejo trámite a realizar; para todo ello, es indispensable que se tenga una relación cercana con el área encargada de operar el RFOSC. Se comenta la posibilidad de realizar una homologación de todos los registros con el RFOSC, existiendo dentro del CTC opiniones encontradas, aunque el consenso es que cada registro (ej: INEGI, SEGOB, SAT, etc.) tiene su especificidad y no conviene homologarlos.

Una queja presentada fue la solicitud de mayor comunicación entre las comisiones de trabajo y un mejor seguimiento a los acuerdos (pues este proceso no se hace de manera sistemática), por lo que se propone que la Secretaría Ejecutiva dé mejor seguimiento a los trabajos del CTC y envíe un resumen de ellos a todos los integrantes.

Otro tema de debate fue el de las reformas a la Ley de Fomento y las propuestas que se debaten en el senado. Se pidió que se socializara entre todos los consejeros estas propuestas; también se pidió que, de ser posible, se consensuara una posición única del consejo respecto a la propuesta de ley que actualmente se debate. Vuelve a salir a colación el tema del

desconocimiento de los legisladores sobre el tema tercer sector y la necesidad de trabajar en la sensibilización de ambas cámaras del congreso.

Se solicita que exista un espacio deliberativo antes de la sesión del CTC para que se pueda discutir ampliamente sobre los temas de las comisiones, ya que un coordinador no puede emitir la opinión de toda la comisión. Se sugiere por varios consejeros llevar un cumplimiento de acuerdos más sistemático, y que se mencionen los avances o acciones realizadas en el caso de los acuerdos pendientes.

En otra sesión se debatió en torno a la vinculación de las políticas de fomento en los programas sectoriales y transversales, pues éstos se estaban desarrollando en las distintas dependencias sin invitar al CTC, y se preguntó si las dependencias que forman parte de la CF tenían conocimiento de cómo se estaban realizando dichas consultas, y si están incluyendo el tema de fomento a las OSC dentro de esos programas. Se insistió mucho en la pertinencia de contemplar en los planes sectoriales el fomento de OSC, pues de otra manera estarían condenados a 6 años de inmovilidad.

Al ser el programa de Coinversión Social uno de los más importantes, se propuso que el CTC participe en el diseño de las reglas de operación y se sepa cuál va a ser el contenido de las convocatorias; se cuestionó cómo se habían desarrollado en este año las convocatorias, a lo que la titular de INDESOL contestó que las puertas estaban abiertas a recomendaciones y que se le harían llegar calendarios de encuentros con dictaminadores para su conocimiento y por si hubiera interés en participar.

Se solicita (por el representante de SEGOB) tarjeta informativa con propuesta de líneas estratégicas en materia de fomento a las actividades de las OSC, para buscar ser integrada en el programa sectorial de SEGOB.

Se propone revisar la temporalidad y rotación de las coordinaciones de las Comisiones para facilitar la integración de nuevos miembros del CTC a las mismas.

Un tema que se trató en la 3a sesión ordinaria de 2013 fue la asesoría a OSC en temas diversos, y para tal efecto sería necesario contar con recursos, por lo que la CF debería asignarlos e informar al CTC.

Respecto al presupuesto, se mantiene la necesidad de conocer el ejercicio del presupuesto de años anteriores para elaborar uno para el 2014, a lo que aclaran que ni el CTC ni el CF tienen asignado presupuesto, y que técnicamente no existe una partida como tal, y se aclaró que hay que distinguir los gastos de procesos administrativos y lo que el Programa Conjunto requeriría. Esto generó cuestionamientos de cómo se debía hacer la programación y cómo se iba a llevar a cabo el programa de trabajo. Se dieron propuestas para tratar el tema con los legisladores miembros del CTC para ver la factibilidad de asignar algún recurso. Respecto al

presupuesto se aclaró que existían tres ítems diferentes: operación propia del CTC, el programa conjunto, y recursos propios para el ejercicio de las OSC y sus actividades; además se cuestionó cuál de las dependencias que representa a la CF sería la ejecutora del gasto.

Se piden recursos para poder tener un sitio web propio del CTC y que sean los propios consejeros los que puedan administrarlos; además, se informó de algunas averiguaciones que ayudarían al inicio del Boletín y se circuló la propuesta de Manual de Comunicación del CTC; a esto se contestó que existen las posibilidades del sitio de corresponsabilidad y que debía continuar el análisis al respecto; se invitó a los consejeros a navegar y ver las potencialidades de la información que se maneja. También se invitó a los miembros del CTC para su vinculación con el Canal de Capacitación a distancia de INDESOL.

En cuanto a la relación con la CF, desde la primera sesión se expresa el interés por estar más articulados en el trabajo CF-CTC; se estableció la necesidad de mayor comunicación y conocimiento mutuo en cuanto a las actividades a desarrollar.

Se presentaron las líneas estratégicas del plan de trabajo de la CF, comentando que se trató de tomar en cuenta los 5 ejes propuestos por el presidente de la República, y se argumentó que más que un plan anual estaban pensando en un plan sexenal. Se nota como novedad la invitación que hace la presidenta de la CF para identificar en qué coincide el trabajo del CTC con la CF, para impulsar un mismo programa de trabajo, a lo que varios consejeros comentaron estar de acuerdo, expresando como ruta crítica conjunta los temas: adecuación del marco legal, profesionalización de OSC y acceso a recursos públicos y privados.

En la 2a sesión ordinaria se planteó la necesidad de coordinación para la asesoría y consulta entre la CF y el CTC, esto es, una instancia para apoyar y asesorar a la CF, que es quien tiene la obligación legal de fomentar en el país las OSC y que deben trabajar conjuntamente en cómo concretar el Programa Nacional de Fomento que se ha propuesto. En esa misma sesión se presentó la propuesta de Programa de Trabajo CF-CTC, recordando los pasos anteriores dados desde inicios de año, la reunión conjunta de ambas instancias sobre sus respectivos planes de trabajo, y las aportaciones de los integrantes. Se comentaron algunas sugerencias al programa de la CF: necesidad de introducción general, tocar el tema de la incidencia de las OSC en las políticas públicas y contemplar los distintos niveles (nacional e internacional) en la Agenda de Desarrollo Social. Se enfatizó en la necesidad de coordinar ambos programas para que sea un programa conjunto y la necesidad de precisar metas, fechas y responsables; además de articular este esfuerzo con el Programa Nacional de Fomento a las Actividades de las OSC.

En lo referente al Programa Nacional de Fomento, en la 1a sesión del 2013 se comentó que el CTC había elaborado una propuesta de Lineamientos para un Programa Nacional de Fomento a las OSC y que la ley debe facilitar su desarrollo (en tal caso urge se reforme para avanzar mejor en el tema) y se propuso que las comisiones de Marco Legal y Políticas

Públicas trabajen conjuntamente esta propuesta en coordinación con la CF y que sea adoptado como tema prioritario (no es acuerdo formal). Se conmina en la 2da sesión ordinaria a contemplar un diálogo y análisis de esta propuesta entre ambas instancias (CF-CTC), pues más allá del ámbito legislativo, este programa se propone como un referente que oriente los trabajos de ambos.

El Programa Nacional de Fomento considera 8 ejes estratégicos, con objetivos y contenidos propios; fue presentado en diversos foros de consulta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:

- Acceso a recursos públicos e incentivos fiscales
- Coordinación interinstitucional
- Institucionalización de los espacios de participación en instancias públicas
- Formación y capacitación de las OSC
- Sensibilización, información y capacitación a servidores públicos
- Promoción de la articulación y redes sociales de OSC
- Transparencia y rendición de cuentas como principio articulador de la gestión gubernamental en materia de fomento
- Visibilización y posicionamiento de las OSC

Durante el 2o semestre de 2013 continúa el trabajo de afinación y revisión del documento Programa Nacional de Fomento, se hicieron informes ejecutivos y se prepararon materiales para presentar la propuesta en diversos espacios para su integración al Plan Nacional de Desarrollo (SEGOB, INDESOL, Cancillería, etcétera).