Instituto Nacional de Administración Pública

Doctorado en Administración Pública

RVOE 2006481

Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil: análisis y perspectivas del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2005-2012)

Tesis

que para obtener el grado

de Doctor en Administración Pública

Presenta

Rubén Martínez Sánchez

Director: Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate

México, D.F. **Marzo de 2015**

Dedicatoria

Con cariño y admiración a mi madre, la señora
Juana Sánchez Cano

a mi abuela, la señora
Isidora Cano Morlán

a mi esposa
Elizabeth Casasola Cuevas

y a mis hijas
Elizabeth Martínez Casasola
y Sofía Martínez Casasola

Agradecimientos

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

Mi agradecimiento también al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., que me dio la oportunidad de realizar mis estudios de Doctorado, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por la beca que me otorgó a través del Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal.

Asimismo, agradezco al Dr. José Juan Sánchez González sus valiosas opiniones y sugerencias.

Índice

	Pág.
Índice de cuadros, gráficas y figuras	6
Introducción	8
Capítulo 1. Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil	24
1.1. El modelo de la administración pública de la gobernanza	24
1.2. La gobernanza en los mecanismos de participación ciudadana	28
1.2.1. La acción pública en los mecanismos de participación ciudadana	34
1.3. Acción colectiva y organizaciones de la sociedad civil	36
1.4. El proceso político de las políticas públicas	40
1.5. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana	42
1.6. Los mecanismos de participación ciudadana como laboratorios de estudio	45
Capítulo 2. Antecedentes y contextualización de la relación del gobierno federal y las OSC	52
2.1. La relación entre el gobierno y las OSC	52
2.2. Evolución y presencia de las OSC en México	58
2.3. Participación ciudadana en la gestión pública en el marco de la alternancia política	70
2.3.1. Administración 2000-2006	76
2.3.2. Administración 2006-2012	79
2.4. El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal	81
Capítulo 3. La LFFAROSC y nuevos espacios de gobernanza	89
3.1. El proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la LFFAROSC	89
3.1.1. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto	91
3.1.2. Interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo	94
3.2. El marco legal de las OSC y nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva	112
3.3. Antecedentes y contextualización de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	125
Capítulo 4. Actores, historia y trayectoria del Consejo Técnico Consultivo	134
4.1. Contextualización y actores del Consejo	134
4.2. Historia y trayectoria del Consejo	141
4.2.1. Inicio e institucionalización (2004-2008)	143
4.2.2. Conflicto y continuidad (2009-2012)	162
4.3. Los dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo	172

Pág.

Capítulo 5. El Consejo Técnico Consultivo como promotor de gobernanza 178
5.1. El Programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo 178
5.2. El proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento 186
5.3. La incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento 201
5.3.1. Incidencia en la reforma de la LFFAROSC 201
5.3.2. Incidencia en el marco fiscal para las OSC 208
5.3.2.1. Reforma del artículo 95 fracción VI inciso h) de la LISR 208
5.3.2.2. Mesa de trabajo del Consejo con la SHCP 211
5.3.3. Construcción del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal 217
5.4. Los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo 219
5.5. Participación de exconsejeros en las actividades del Consejo 226

Conclusiones 231

Fuentes primarias, bibliografía y hemerografía 243

Índice de cuadros, gráficas y figuras

Cuadros

		Pág.
Cuadro 1.	Niveles sociales de cogobernanza	30
Cuadro 2.	Etapas de la relación entre el gobierno y la sociedad civil	53
Cuadro 3.	OSC inscritas en el Registro Federal de las OSC	60
Cuadro 4.	Número de OSC en otros países	61
Cuadro 5.	OSC por entidad federativa	62
Cuadro 6.	OSC por actividad, 2012	63
Cuadro 7.	Figuras jurídicas de las OSC	65
Cuadro 8.	Número de Donatarias Autorizadas por año	66
Cuadro 9.	Número de apoyos y estímulos otorgados a OSC por año	67
Cuadro 10.	Recursos económicos canalizados para las OSC por año	68
Cuadro 11.	Participación ciudadana en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012	74
Cuadro 12.	Participación ciudadana y OSC en el PND 2001-2006	76
Cuadro 13.	Participación ciudadana y OSC en el PND 2007-2012	79
Cuadro 14.	Participación ciudadana y OSC en el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012	80
Cuadro 15.	Principales mecanismos participativos en la APF	83
Cuadro 16.	Número de consejos consultivos	86
Cuadro 17.	Tipos de instancias públicas de deliberación	86
Cuadro 18.	Nombre de la instancia pública de deliberación	87
Cuadro 19.	Leyes de fomento a las actividades de OSC en las entidades federativas	125
Cuadro 20.	Titulares de la Secretaría Técnica de la Comisión	133
Cuadro 21.	Número de sesiones y acuerdos por año de la Comisión	133
Cuadro 22.	Presidentes del Consejo	135
Cuadro 23.	Número de candidatos representantes de las OSC para integrar el Consejo	137
Cuadro 24.	Número de consejeros representantes de las OSC del DF y de los estados de la República	138
Cuadro 25.	Mujeres y hombres de OSC en el Consejo	138
Cuadro 26.	Consejeros representantes de los sectores, 2004-2011	139
Cuadro 27.	Secretarios ejecutivos del Consejo	141
Cuadro 28.	Etapas en la trayectoria de Consejo	143
Cuadro 29.	Número de sesiones del Consejo	143
Cuadro 30.	Comisiones del Consejo	150
Cuadro 31.	Reestructuración de comisiones del Consejo, 2008	158
Cuadro 32.	Reestructuración de comisiones del Consejo, 2012	168
Cuadro 33.	Estudios para la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, 2003-2011	188
Cuadro 34.	Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2006-2007	193

Pág.

Cuadro 35. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2008-2009 195
Cuadro 36. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2010-2011 198
Cuadro 37. Reformas al artículo 5 de la LFFAROSC 202

Gráficas

Gráfica 1. Proporción del PIB de las ISFL en el PIB nacional, 2008 (Proporción porcentual) 69
Gráfica 2. PIB de las organizaciones no lucrativas en relación con algunas entidades federativas y países, 2008 (Millones de dólares) 70

Figuras

Figura 1. Interacción 26
Figura 2. Concepto de gobernanza 34
Figura 3. Interacción entre la Comisión y los sectores 115
Figura 4. Interacción entre la APF y las OSC en el marco de la LFFAROSC 116
Figura 5. Interacción de la Comisión y el Consejo para la evaluación conjunta 120
Figura 6. Estructura institucional para la implementación de la LFFAROSC 123
Figura 7. Integración de la Comisión 125
Figura 8. Integración del Consejo 134

Introducción

A partir de los años noventa emergió el planteamiento en la teoría y en las reformas administrativas de que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre el gobierno, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta nueva manera de dirigir a la sociedad es reconocida como gobernanza y representa un nuevo nivel conceptual y práctico.

La idea de que el gobierno ya no puede por sí sólo atender los multiformes problemas sociales y, en consecuencia, la necesidad de la interrelación de éste con actores privados y civiles de carácter internacional, nacional y local constituye una muestra de la contribución del concepto de gobernanza a la explicación de la ciencia de la administración y a la acción de la administración pública, es decir, de su utilidad heurística y práctica.

El concepto de la gobernanza revalora el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones públicas, frente al enfoque de la nueva gestión pública que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos. Como en otros desarrollos conceptuales en ciencias sociales, no existe una sola definición, pues a lo largo del tiempo han surgido perspectivas teóricas diversas. No obstante destacan algunos elementos comunes a este concepto: a) interacción entre actores públicos, privados y civiles; b) interdependencia o asociación; c) gobierno en red; d) primacía del diálogo y la concertación, y e) participación en la toma de decisiones de política pública.

En el debate académico se plantean algunas críticas a la teoría y práctica de la gobernanza en la política pública, entre ellas destacan las siguientes: carencia de un sustento normativo que la explique y justifique; difuminación de responsabilidades entre los actores participantes (escasa rendición de cuentas); desaparición del sentido de lucha y confrontación por el discurso político a favor

del consenso; concentración de poder y creación de privilegios en determinados actores, y limitaciones en las exigencias de una administración pública más profesional, neutral y eficaz en su funcionamiento.[1]

No obstante en este estudio se presenta el paradigma de la gobernanza como una lente útil y como un proceso moderno de gobernar, donde se contempla la incorporación de los actores civiles en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. Se plantea en el desarrollo de la investigación que la gobernanza tiene capacidad explicativa e instrumental para entender la complejidad de la administración pública actual y que apunta a un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por la interacción entre el aparato público y las organizaciones de acción colectiva.

La estrategia de la gobernanza refleja un cambio en el equilibrio entre el gobierno y la sociedad civil, que pone un acento en la ciudadanía activa, por lo que la administración pública debe examinarse no sólo desde el ángulo del gobierno mismo, sino también desde el punto de vista de las interacciones con la sociedad civil, particularmente con las OSC. La ventaja de esta perspectiva es que integra la visión de lo público desde lo gubernamental y la visión de lo colectivo desde las OSC. Sin embargo, un mayor protagonismo de las OSC no implica que se borren las fronteras entre la administración pública y lo social.

En este esquema de administración pública –reivindicador de la participación ciudadana--, la condición imperativa de la acción del gobierno y de las OSC es el sentido público. Es decir, que la propia administración pública se concibe como el gobierno de los asuntos comunes. Por ello, el sentido y fundamento de la administración pública es la vida colectiva, como los problemas públicos, las

[1] Antonio Natera. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de trabajo. Política y Gestión.* Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2004, pp. 27-29; Ana Victoria Vásquez Cárdenas. “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”. *Estudios de derecho*, año LXVII, segunda época, vol. LXVII, núm. 149, Medellín, Universidad de Antioquia / Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, junio de 2010, pp. 250-254.

relaciones sociales y las expectativas de los ciudadanos. En ese tenor, la administración pública se entiende también por sus referentes sociales y no solamente como un dispositivo técnico o ejecutivo de directrices.

La administración pública contemporánea recibe presiones por una mayor apertura y rendición de cuentas tanto de movilizaciones ciudadanas que son reflejo de una inconformidad como de la acción social orgánica con una finalidad específica. En esta investigación se privilegia el análisis de la asociación de la administración pública con las agrupaciones de intereses colectivos, como las OSC en su posición de actor participativo, que son guiadas más por las finalidades que por las inconformidades. Esto significa que las OSC, como espacio de lo "público no estatal", constituyen un factor de decisión e influencia en el acontecer político y social.[2]

Las OSC han recuperado terreno en los procesos de decisión colectiva, principalmente en el funcionamiento de la administración pública, y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; el robustecimiento de las OSC en la sociedad moderna es inevitable, debido a que éstas cuentan con respuestas para afrontar los retos comunes. Las OSC personifican además una forma distinta para entender la acción pública, la cual no sólo es propia del gobierno, sino que se nutre con la participación e incidencia de la acción colectiva organizada.

Sin duda, el análisis de las OSC permite situar las tareas de gobierno, en la medida en que se visualiza en términos empíricos la forma en que la ciudadanía organizada influye en la definición de los cursos de acción de la administración pública. Se parte de la siguiente premisa: el desarrollo político, social, económico y

[2] Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau consideran que lo "público no estatal" "[…] son organizaciones o formas de control 'públicas' porque están volcadas al interés general; son 'no estatales' porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales". ("Entre *el* Estado y *el* mercado: lo público no estatal", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Paidós, 1998, p. 26).

cultural de un país depende de la calidad de su administración pública y de su acción colectiva organizada. No obstante, la administración pública como componente intrínseco de gobernanza es el único actor que otorga forma pública mediante decreto, política, programa, servicio y acción al contenido de la decisión en cuya construcción participa en interacción con actores civiles.

En México una de las formas más novedosas en términos de gobernanza, es la importancia que adquieren las OSC, respecto a su participación en diversos ámbitos del quehacer público. En esta tesitura, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC o Ley), que entró en vigor en febrero de 2004, representa un punto de inflexión en la relación entre la administración pública y las organizaciones cívicas de la sociedad. Dicha Ley significa un parteaguas para la participación e incidencia de las OSC en las políticas públicas.

La Ley crea tres órganos fundamentales: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Comisión), integrada por las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), quien está a cargo de la Secretaría Técnica, de Gobernación (Segob), de Relaciones Exteriores (SRE), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Registro) y su Sistema de Información en el que se inscriben aquellas organizaciones que son objeto de fomento, y el Consejo Técnico Consultivo (Consejo) mayoritariamente de carácter ciudadano.

El objetivo general de esta investigación es analizar el nivel de interacción entre la administración pública federal (APF), particularmente de la Comisión, y las OSC en el marco de los trabajos del Consejo de la LFFAROSC en el periodo de 2005 a 2012, para identificar los componentes de gobernanza.

Mientras los objetivos específicos son: 1) presentar el proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la propia LFFAROSC, así como las nuevas

interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva que resultan de la misma, 2) examinar ejemplos empíricos de los dispositivos de interacción entre la comisión intersecretarial y el Consejo, y 3) exponer la incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

En ocasiones las investigaciones olvidan de manera deliberada plantearse en qué medida contribuyen al objeto de estudio y por supuesto, al estudio del objeto de la administración pública. José Juan Sánchez González (2005) establece dos tipos de objetos de estudio: los tradicionales y los nuevos.[3] Los primeros sientan las bases teóricas y metodológicas de la disciplina, dentro de los cuales se pueden mencionar el Estado, el gobierno, el poder ejecutivo y las burocracias. Mientras, los segundos son más recientes en su desarrollo teórico, entre los que destacan las políticas públicas, la gestión pública, la gerencia pública, así como la gobernanza.

La presente investigación contribuye al objeto de estudio de la administración pública al buscar entender la evolución de las relaciones de gobernanza en el Consejo, identificando los momentos de encuentro y desencuentro entre actores gubernamentales y sociales, con el propósito de ubicar los componentes de un esquema de gobernanza en forma de relaciones coordinadas, cooperativas y colaborativas, con sus dificultades y límites.

En este estudio se va más allá de la posición de considerar un avance o un estancamiento la implementación de la LFFAROSC. La meta no es analizar *a posteriori* la gestión de la Comisión y el Consejo, sino que se buscan lecciones que puedan aprenderse de la práctica de la interacción de la administración pública y las organizaciones de acción colectiva. La experiencia de la Ley, que

[3] José Juan Sánchez González. "Aproximación al estado del arte de la ciencia de la administración", en Ricardo Uvalle Berrones. *Perfil contemporáneo de la administración pública.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, pp. 23-60.

comenzó con intenciones, promesas y un espíritu innovador, demuestra que la aplicación de una ley federal es realmente compleja.

La pregunta de investigación es la siguiente: en qué medida existe en los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC un esquema de gobernanza en el periodo de 2005 a 2012. Dicha pregunta que guía este trabajo no pretende ser respondida de manera conclusiva sino solamente como una aproximación mediante un esfuerzo orientado a conceptualizar la articulación y vinculación de los actores públicos y civiles en una forma que permita entender las condiciones bajo las cuales un experimento participativo puede emerger y consolidarse.

Se considera que el proyecto de investigación es factible de realizarse, que responde a una preocupación legítima y que además se incursiona en el plano real mediante el análisis del patrón de gobernanza de un consejo consultivo, con lo cual se busca entender mejor la relación entre la administración pública y las OSC, para contribuir a superar la dicotomía simbólica entre el gobierno que encarna todos los defectos y una sociedad civil virtuosa.

El Consejo se elige como objeto de estudio porque es un mecanismo de participación ciudadana de la APF que más interacciones desarrolla con la sociedad civil organizada, a pesar de constituir una institución de reciente creación. Sin duda, la gobernanza merece ser problematizada y estudiada en sus componentes y tendencias, entre otras cosas para conocer su impacto en la administración pública. Se transita del discurso de la transformación en las formas de gobernar y en la participación e integración de nuevos actores al análisis complejo de cómo evoluciona la interrelación de la APF y las OSC en un consejo consultivo.

Se analizan empíricamente las relaciones de gobernanza del Consejo de la LFFAROSC, en tanto que puede ser considerado un “Consejo de consejos”. Desde una perspectiva de administración pública, se pone atención en la

interacción de ésta con la sociedad civil y en particular con las OSC. Esta investigación está orientada a examinar más los pequeños problemas que los grandes en una atmósfera de decisiones incrementales y con una tendencia "de abajo hacia arriba".

La gobernanza y los mecanismos de participación ciudadana son algunas alternativas donde las OSC concurren para hacer frente a los desafíos colectivos. Sin embargo, se detectan algunos problemas en los mecanismos participativos que se manifiestan como irregularidades, dificultades, distorsiones o incomodidades, las cuales deben ser abordadas con profundidad mediante estudios de caso.

La cuestión de cómo mejorar la relación de la administración pública y la acción colectiva organizada en los consejos consultivos, así como la incidencia de esta última en las políticas públicas no está resuelta en la academia ni el sector público y el social. Algunos estudios establecen que las características de los consejos consultivos de diseño institucional, así como la voluntad y capacidad de los actores gubernamentales y sociales que confluyen en ellos, los ubica como dispositivos de participación que generan niveles bajos de empoderamiento o potenciación entre ellos y, por lo mismo, inciden poco en las políticas sectoriales.[4]

No obstante lo anterior, lo que se observa en el mundo real es que los consejos consultivos han proliferado en años recientes en el derecho administrativo mexicano como el tipo privilegiado de mecanismos de participación ciudadana orientados a la interacción entre los sectores público, privado y social para incidir en las políticas públicas. En 2007 la Secretaría de la Función Pública realizó un estudio sobre los mecanismos de atención y participación ciudadana en la APF, el cual detectó 189 consejos consultivos, mientras en 2009 el investigador Felipe Hevia de la Jara identificó 128.

[4] Felipe Hevia de la Jara. "¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano". México, *manuscrito*, 2012, 39 pp.

Para entender un problema se requiere tener conocimiento de los antecedentes, el contexto y los actores en el que ocurre. El problema de investigación se sitúa primordialmente en la permanente y compleja relación de la administración pública y las OSC, observando y entendiendo la construcción de la acción pública en el Consejo. Se trata de comprender la vinculación entre dos configuraciones, la de actores gubernamentales y la de actores sociales, en acciones concretas enmarcadas por el cambio institucional, la redefinición de alianzas y la modificación de expectativas.

Rafael Reygadas Robles Gil propone las siguientes cuatro fases recorridas por la relación entre el gobierno y las OSC en México desde 1956 hasta el 2000: luchas por la democracia sindical y estudiantil (1956-1968); movimientos y organizaciones civiles (1969-1981); crisis e iniciativas por la democracia (1982-1988), y movimientos ciudadanos e indígenas (1989-2000).

Después del año 2000 se manifiesta una acción colectiva organizada que ha transitado de la contestación y crítica al gobierno, a la estrategia de impulsar avances democráticos, reformas legislativas y políticas públicas. En este sentido, se puede ubicar un quinto periodo: OSC y políticas públicas (2001-2012). La presente investigación se ubica en esta etapa, específicamente en los años que van de 2005 a 2012.

El trabajo de las organizaciones de acción colectiva en los asuntos públicos de 1956 a 2012 ha logrado incidir, entre otros, en los siguientes cambios orientados a ampliar los derechos de los ciudadanos: la reforma política de 1977; el marco legal e institucional ambiental; la creación de organismos públicos de derechos humanos; la atención de los grupos sociales con discapacidad; los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; los derechos reproductivos de las mujeres y la equidad de género; la ciudadanización de los órganos electorales; la prevención y eliminación de la discriminación; la transparencia y el acceso a la información

pública; el fomento a las actividades de las OSC; acciones para mejorar la seguridad, la justicia y la legalidad; el respeto a la diversidad sexual; la protección de los derechos de los consumidores, y el combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

El objeto de estudio son los procesos de interacción entre la administración pública y las OSC en el marco de la aplicación de la LFFAROSC. Las unidades de análisis son las estructuras de la Comisión y el Consejo, así como sus grupos de trabajo y comisiones, y los procedimientos para la toma de decisiones públicas. El principio rector de la lógica de estos espacios de gobernanza es que los actores involucrados cooperan y colaboran porque comparten un interés común: el fomento a las actividades de las OSC.

En la organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal, se atribuye a su titular la facultad de crear e integrar comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos que requieran la intervención de varias secretarías, las cuales pueden ser permanentes o transitorias. En este sentido, la Comisión es la encargada de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento a las actividades de las OSC establecidas en el artículo 5 de la Ley.

La naturaleza jurídica del Consejo es de asesoría y consulta, de carácter honorífico, y como un tipo de acción pública es un espacio plural, entendido como un sitio de interacción donde los actores públicos y civiles tienen comportamientos heterogéneos que dan origen a posiciones convergentes y divergentes, acuerdos y desacuerdos, así como a apoyos, presiones y demandas.[5] Una virtud del

[5] Joan Font *et al* (2000) proponen cuatro tipos de participación: información, consulta, codecisión y cogestión. ("Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", en Manuel Canto Chac (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas.* México, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF / Siglo XXI Editores, 2010, p. 69). En México, los consejos consultivos combinan la información y la consulta, aunque el caso del Consejo pudiera considerarse como una experiencia participativa emergente de codecisión.

Consejo es que puede promover relaciones flexibles entre los actores participantes contrarias a las estructuras tradicionalmente verticales.

En este trabajo se utilizan los tres niveles sociales de gobernanza propuestos por Jan Kooiman: 1) un nivel macro para enmarcar la coordinación de actores públicos y civiles en la aprobación de la LFFAROSC desde la construcción de propuestas y consensos, la realización de foros de consulta, así como la convergencia de esfuerzos y acciones entre autoridades gubernamentales y OSC; 2) un nivel meso para comprender la cooperación de la Comisión y el Consejo, y 3) un nivel micro para analizar la colaboración entre los grupos de trabajo de la Comisión y las comisiones del Consejo. Sin duda, la reconstrucción de situaciones a nivel macro resulta una tarea clave para aclarar los parámetros estructurales históricamente constituidos que influyen en las tareas concretas que las OSC realizan a la postre en el Consejo.

La coordinación, cooperación y colaboración son ejes medulares que permiten consolidar las relaciones entre la administración pública y la acción colectiva organizada. Por eso la gobernanza es un asunto de interacción entre los actores públicos y civiles, y no de fragmentación entre ellos. El objetivo de una gestión bajo la perspectiva de gobernanza es lograr la integración social de los campos de acción específicos de los actores participantes, así como de su conocimiento y experiencia, como puede ser gestionar adecuadamente mejores políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

Las hipótesis que se sostienen en este estudio son: 1) la dinámica de los actores sociales del Consejo, los dispositivos de interacción entre éste y la Comisión, así como la participación e incidencia del Consejo en determinadas acciones de fomento a las actividades de las OSC, permiten distinguir un proceso en construcción de un esquema de gobernanza. 2) Este proceso es consecuencia de la posición y trabajo de las propias OSC más que de la iniciativa de los actores gubernamentales. Sin duda, la acción colectiva organizada contribuye a que la

mirada de la administración pública no esté capturada por los problemas del presente, sino que dirija su actuación hacia las expectativas de los ciudadanos.

Los supuestos señalados precisan a trabajar en la investigación con categorías esenciales como gobernanza, cooperación, colaboración, acción pública, acción colectiva, "público no estatal", sociedad civil, OSC, proceso político de las políticas públicas, deliberación, participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana y consejos consultivos y de cogestión, las cuales forman parte del fortalecimiento conceptual y metodológico de la administración pública, y se retoman las aportaciones de autores como Joan Prats, Renate Mayntz, Jan Kooiman, Luis F. Aguilar, Francisco Longo, Jean-Claude Thoening, Giandomenico Majone, Enrique Cabrero, Ricardo Uvalle, Alberto Melucci, Luiz Carlos Bresser, Jean Cohen y Andrew Arato, Alberto J. Olvera, Rafael Reygadas, José Luis Méndez, Nuria Cunill, Manuel Canto, Felipe Hevia, entre otros.

La variable central de esta investigación es la interacción de los actores públicos y civiles como un esquema de gobernanza, por lo que se introducen parámetros para su identificación y seguimiento. El perfil del patrón de gobernanza se documenta mediante los siguientes cuatro ejes vertebradores, para darle profundidad empírica al argumento teórico:

1) La coordinación de actores públicos y OSC en el impulso y aprobación de la LFFAROSC en dos etapas: a) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y b) interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo;
2) La dinámica de los actores gubernamentales y las OSC en las sesiones y comisiones de trabajo del Consejo en las etapas de inicio e institucionalización del mecanismo participativo que va de 2004 a 2008, y en la de conflicto y continuidad en el lapso de 2009 a 2012;
3) La cooperación entre la comisión intersecretarial y el Consejo en el programa de trabajo conjunto de los órganos colegiados en el periodo de

2008 a 2012, así como la colaboración de los grupos de trabajo en el proceso de evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, y

4) La participación e incidencia del Consejo en los siguientes temas: a) la modificación de la propia LFFAROSC, b) el marco fiscal para las OSC (la reforma del artículo 95 fracción VI inciso h de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Mesa de Trabajo del Consejo con la SHCP), y c) la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal.

Las OSC como actores estratégicos transmiten y movilizan sus preferencias y preocupaciones individuales y colectivas hacia el sector público, generan nuevos espacios en el debate, y se posicionan en el discurso de la exigencia de la aplicación de la LFFAROSC, pero no imponen su voluntad ni mantienen sus iniciativas y propuestas incólumes. La acción de gobernanza pasa por la interacción y la deliberación entre los actores públicos y la acción colectiva organizada. Incluso, en cualquier idea o práctica de gobernanza, el aparato gubernamental desempeña una labor fundamental, por ser el único actor que le corresponde la función de dar forma de autoridad al contenido de los acuerdos alcanzados.

Estudiar la gobernanza en una realidad particular como es un mecanismo de participación ciudadana de la APF presenta un reto metodológico enorme: ¿cómo utilizar la categoría analítica de la gobernanza para observar una realidad específica sin punto de reposo y en movimiento? Se trata de entender y explicar la acción gubernamental y la acción colectiva, pero específicamente la relación entre ambas esferas en situaciones concretas.

Se busca contar con evidencia y conocimiento sobre la lógica de la interacción entre los participantes públicos y sociales durante el proceso decisorio en el marco del Consejo de la LFFAROSC; cómo se perfilan y fraguan los acuerdos en una institución administrativa. Es decir, se indaga cómo se desarrolla el proceso

analítico y político de formación de la gobernanza en un espacio de interlocución social al interior del propio aparato público.

Les Metcalfe (1996), citando a Nicholas Henry, considera que es de utilidad distinguir entre *locus* y *focus* en la investigación en la administración pública: la primera es en el nivel institucional y la segunda en el analítico.[6] *Locus* es el dónde institucional, mientras *focus* es el qué, ambos del área de conocimiento. En este sentido, el término Consejo será utilizado para una aproximación *locus* y gobernanza para un acercamiento *focus*.

El Consejo hace referencia en el sentido estructural a un órgano de asesoría y consulta de una comisión intersecretarial de la APF, y gobernanza en el sentido funcional está relacionado a un proceso político de relaciones de coordinación cooperación y colaboración entre el gobierno y las OSC.

La metodología utilizada se sustenta en dos fundamentos epistemológicos. En primer lugar, en la hermenéutica o interpretación, a fin de reconstruir e inferir el significado de los componentes de gobernanza en el Consejo. En segundo lugar, en la exposición, buscando explicaciones a través del establecimiento de relaciones.

Se propone el método de interpretación y exposición que permite revisar siete años de recorrido histórico de la gobernanza en el Consejo. Se decidió trabajar en un órgano consultivo de México con el fin de acotar espacialmente la observación de la gobernanza: la interacción entre actores gubernamentales y sociales, como arena de convergencias o de divergencias.

El enfoque de análisis de la gobernanza permite explicar la dinámica de la acción pública en el Consejo, identificar con mayor precisión los actores, los dispositivos

[6] Les Metcalfe. “Gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 83.

de interacción, el papel de las dependencias y entidades de la APF, y los itinerarios de políticas públicas y propuestas específicas.

Con estas premisas, como formas de aproximación al objeto de estudio, el caso se observa durante el periodo comprendido entre 2005 y 2012, lo cual permite visualizar la gobernanza en el Consejo en dos gobiernos diferentes del mismo partido en el poder. Cada investigación escribe su propia historia en términos de reflexión teórica y de procedimientos metodológicos, por lo que se recurre a dos instrumentos de investigación que implican tanto trabajo de campo como de gabinete:

1) Observación participante activa. El autor asiste, como observador, a sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo y de la Comisión, así como a reuniones de las comisiones y grupos de trabajo de ambos órganos colegiados, que permitió conocer de manera directa a los actores involucrados en su proceso de interacción, y

2) Análisis documental. Se revisa y analiza la información documental de la Comisión y del Consejo: la LFFAROSC y su Reglamento, el Manual de Operación del Consejo, actas de sus sesiones ordinarias y extraordinarias, programas de trabajo, documentos de propuestas, informes de gobierno y de labores.

La primera tarea que se aborda en esta investigación es establecer en el capítulo 1, la relación conceptual entre la gobernanza, la acción colectiva organizada, el proceso político de las políticas públicas y los mecanismos de participación ciudadana. Una aproximación que contribuye a conceptualizar la vinculación entre la administración pública y las OSC es la gobernanza; se utiliza como un instrumento analítico o marco general organizador que permite analizar las nuevas relaciones institucionalizadas entre la administración pública y las OSC.

Se considera que es necesario tomar en cuenta la importancia del contexto histórico, político, jurídico y administrativo público de carácter nacional con el propósito de comprender de manera empírica la gobernanza en el Consejo de la LFFAROSC. En este sentido, en el capítulo 2 se incluye un análisis de la relación entre el gobierno y las OSC, la evolución del asociacionismo en México, la participación ciudadana en la gestión pública en el marco de los dos periodos de gobierno producto de la alternancia en el poder, así como el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la APF, especialmente de los consejos consultivos.

En el capítulo 3 se presenta el proceso de gobernanza en el impulso y surgimiento de la LFFAROSC mediante dos etapas: 1) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y 2) interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo. En esta última, se documenta la historia administrativa y legislativa de la LFFAROSC. Asimismo, se analiza el marco legal de las OSC y las nuevas interacciones entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva. También se plantean los antecedentes y contextualización de la Comisión.

En el capítulo 4 se esboza la contextualización e integración del Consejo y se muestra la historia y trayectoria del órgano colegiado de participación a través de dos fases: 1) inicio e institucionalización (2004-2008), y 2) conflicto y continuidad (2009-2012). Sin duda, en la política de gobernanza se dan formas conflictivas de interacción entre la administración pública y las OSC, por lo que en la segunda fase se explora el conflicto en la interrelación entre actores participantes en el Consejo. Posteriormente, se describen los dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo.

En el capítulo 5 se seleccionan dos casos para estudiar la interacción entre la comisión intersecretarial y el Consejo: el programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo, así como el proceso de evaluación conjunta de las

políticas y acciones de fomento. Asimismo, se sistematizan tres casos para examinar la incidencia del Consejo en las políticas y acciones de fomento: la reforma de la LFFAROSC, el marco fiscal para las OSC, y la construcción del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal. Además, se analizan los temas de los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo y la participación de exconsejeros en las actividades del mismo.

En términos generales, retomar y analizar las relaciones de gobernanza en el caso específico del Consejo de la LFFAROSC permite desmenuzar la inherente complejidad de diferentes niveles sociales de interacción entre la administración pública y las OSC, asimismo la necesidad y dificultades que implica la participación e incidencia de las organizaciones de acción colectiva en las políticas públicas, a la luz de un nuevo esquema de gobernar. En este contexto, representa un reto abordar un fenómeno complejo y fascinante como el de las relaciones de gobernanza entre la administración pública y la sociedad civil organizada en los trabajo desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC.

Capítulo 1. Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil

1.1. El modelo de la administración pública de la gobernanza

Mariano Baena del Alcazar (2000), citando a Gerald Timsit, enuncia tres modelos de administración pública: el liberal, el marxista y el weberiano (o burocrático).[7] El modelo liberal considera que la administración pública debe estar subordinada a la ley y orientada a mantener el orden, sin ser protagonista de la actividad económica. En el segundo, se considera a la administración pública vinculada al Estado, pero ambos son concebidos como un instrumento de la clase dominante. El tercer modelo sostiene que la sociedad es dominada por la organización burocrática.

En el modelo burocrático, la administración pública es considerada más como parte del ejercicio del poder estatal, sin embargo el ámbito de su acción también es el espacio público de la acción colectiva. La administración pública tiene dos espacios de actuación: 1) lo que compete a lo público-estatal que la define como una institución común a todos y 2) lo que atañe a lo público-social que se identifica como una institución que reconoce lo que las OSC pueden aportar.

Joan Prats (2005) plantea que del modelo weberiano (o burocrático) se pasó a la nueva gestión pública y de ésta se transita a la gobernanza, la cual no pretende tener valor de racionalidad exhaustiva y se presenta como una manera de dirigir una sociedad diversa, compleja y dinámica en la que la administración pública actúa con racionalidad limitada.[8]

---

[7] Mariano Baena del Alcazar. *Curso de ciencia de la administración.* Madrid, Tecnos, 2000, volumen primero, segunda edición, pp. 41-43.

[8] Ricardo Uvalle Berrones (2008) establece que la investigación en la administración pública está transitando de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística o limitada, debido a que la primera ya no es funcional para entender a la sociedad contemporánea. En la racionalidad exhaustiva predominan los modelos omnicomprensivos y racionalistas que se caracterizan por presentar soluciones uniformes. Sin embargo, las ciencias sociales deben ser heurísticas, lo cual significa que sean receptivas al arte de resolver con creatividad los problemas públicos, no tanto ser portadoras de la razón demostrativa. ("Hacia un nuevo enfoque en las ciencias sociales: de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística", en María Cristina Puga (coord.). *Formación en ciencias sociales: una mirada desde las universidades.* México, Asociación para la Acreditación y la Certificación en Ciencias Sociales, 2008, pp. 23-42).

Asimismo, B. Guy Peters (2004) expone que existen dos enfoques alternativos a la administración pública tradicional o burocrática: la nueva gestión pública y la gobernanza.[9] El enfoque burocrático se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta principios de los años ochenta del XX, el de la nueva gestión pública hasta mediados de la década de los noventa y la gobernanza está haciendo su aparición desde entonces.

La nueva gestión pública es una propuesta con muchas variantes, pero sus principales características son las siguientes: descentralización de los poderes gubernamentales, transferencia de facultades a agencias internas o externas, promoción de la calidad, la planeación estratégica y otros paradigmas de la cultura empresarial, uso de mecanismos de mercado, evaluación del desempeño y, quizá la característica más importante, la conceptualización del ciudadano como cliente, con derecho a exigir servicios públicos de calidad.

De acuerdo con R. A. W. Rhodes (2005) la nueva gestión pública tiene las siguientes debilidades: 1) se concentra en las tres "e" (eficiencia, eficacia y economía) y adopta un enfoque intraorganizacional donde predomina la relación calidad-precio, el control jerárquico, y la distribución de autoridad y responsabilidad; 2) retoma la gestión por objetivos, y 3) se centra en resultados.[10]

Mientras, la idea de gobernanza como concepto político-administrativo ha sido importante para analizar la necesidad de los procesos de interacción entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y

[9] B. Guy Peters. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.). *De la administración pública a la gobernanza.* México, El Colegio de México, 2004, pp. 62-95.
[10] R. A. W. Rhodes. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005,* pp. 112-113.

evaluación de las políticas públicas.[11] Con el propósito de ilustrar la argumentación precedente se presenta la siguiente figura:

Figura 1. Interacción

Fuente: Elaboración propia.

Dichos procesos de articulación se pueden analizar a diferentes niveles: agregados (global, federal, estatal, municipal); sectoriales (desarrollo social, educación, medio ambiente); partes de una institución (empresas públicas, sistema tributario, mecanismos de participación ciudadana), y materias de la acción de gobierno (políticas públicas, servicios públicos, gestión de conflictos).

De acuerdo con Joan Prats (2005), el surgimiento de la gobernanza se explica por las siguientes razones:[12]

1. El gobierno no es el único actor presente en la atención de los desafíos sociales, sino también las empresas y las OSC. En este sentido, la relación entre el gobierno y la sociedad transita del monopolio gubernamental en el logro del interés general a la interdependencia entre ambos.
2. La atención de los problemas sociales requiere, además de la burocracia y la nueva gestión pública, contar con una orientación a la gobernanza; en la administración pública contemporánea conviven los tres modelos.

[11] Cada vez más, las OSC y una multitud de otras formas de organización se han materializado como componentes dentro del marco de gobernanza, las cuales abordan problemas y necesidades sociales que antes se resolvían sólo mediante los programas y burocracias gubernamentales.
[12] Joan Prats i Catalá. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo.* Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005, pp. 129-133.

3. La gobernanza no pretende ser un modelo de racionalidad exhaustiva como sucede con el weberiano (burocrático) y la nueva gestión pública; la gobernanza es multifacética y plural, busca la adaptación y la flexibilidad, así como la experimentación y el aprendizaje.
4. Los retos sociales son atendidos mediante la interacción de varios factores, los cuales no son suficientemente conocidos ni están bajo el control de un solo actor, en un contexto de amplia incertidumbre. Lo anterior, implica que los objetivos de gobierno sean difíciles de determinar y estén sujetos a revisión.
5. El objetivo de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos interactivos que promuevan la comunicación y las responsabilidades compartidas entre los actores públicos, privados y civiles, a fin de asegurar un gobierno legítimo y eficaz. Es decir, la investigación y las reformas administrativas tienen que focalizarse en la interacción público-privado-civil más que en el gobierno como actor único.

En un enfoque de gobernanza, el aparato gubernamental estrecha su relación con la ciudadanía organizada porque se ocupa de asuntos, problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida común. En este sentido, la gobernanza vincula a la administración pública y a las OSC con el objeto de establecer formas de comunicación, conocimiento e interacción que permitan que éstas participen e incidan en las políticas públicas relacionadas con los propósitos colectivos. En esa óptica, la acción de la administración pública en un espacio de gobernanza no supone que reduzca su responsabilidad y ámbito de operación.

En México, el cambio de modelo no resulta claro, incluso hasta cierto punto las tres perspectivas (burocrático, nueva gestión pública y gobernanza) coexisten, más que constituir una transformación paradigmática clara de la teoría y la práctica. Sin embargo, la realidad puede ser que el papel de la administración pública tradicional va en descenso, que con el tiempo se va gestando escepticismo ante las ideas de la nueva gestión pública, y que está en ascenso un interés hacia la gobernanza. Obviamente todo cambio administrativo coexiste con las costumbres y prácticas del pasado y está obligado a superarlas.

Sin duda, la gobernanza, como todos los enfoques de administración pública, parte de la cultura política en la que se encuentra, por lo que el surgimiento de la misma aparece en diferentes formas institucionales. La administración pública es un producto histórico y está en función de las pautas culturales y del grado de desarrollo de la sociedad. El cambio hacia la gobernanza no se puede hacer por decreto ya que lo que deben cambiar son los valores, los principios y las normas, así como los procesos y las estructuras institucionales.

1.2. La gobernanza en los mecanismos de participación ciudadana

En la segunda década del siglo XXI el uso del concepto analítico de gobernanza se encuentra extendido y enriquecido por diversas disciplinas y corrientes de pensamiento, sus antecedentes conceptuales desde el siglo XIV y sus traducciones en el idioma francés, inglés y español, así como por los cambios producidos en las formas de intervención pública cotidiana, lo cual ha contribuido a que su significado sea elástico y equívoco, e incluso es concebido como un laberinto.[13]

Del concepto y la palabra gobernanza no existe una definición que precise sus contornos y que sea compartida entre los estudiosos de la política y la sociedad. Sin embargo, hay coincidencia en que la gobernanza parte del término gobierno, pero va más allá del mismo, en el cual predominan las decisiones públicas jerárquicas. Para Renate Mayntz (2001),

> "Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas".[14]

[13] Diana Vicher. *El Laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014, 210 pp.
[14] Renate Mayntz. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre de 2001, p. 1.

La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa que la se presenta en el modelo tanto burocrático como de la nueva gestión pública. Se trata de un enfoque postgubernamental más que antigubernamental de gobernar, donde la administración pública tiene un papel estratégico, principalmente en facilitar las interacciones con los actores sociales. En este sentido, la gobernanza se observa como resultado del ejercicio de autoridad, más que como algo antagónico al gobierno.

Para Jan Kooiman (2005) como consecuencia de la diversidad, complejidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, gobernar implica un proceso bidireccional ("tráfico en dos sentidos") más que unidireccional ("tráfico en un solo sentido") de interacción entre actores públicos, privados y civiles.[15] El modo de gobernar transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interacción entre la acción gubernamental y la acción colectiva. Gobernar es un proceso social y no sólo gubernamental, que implica la conjunción del actuar de actores públicos, privados y civiles.

La gobernanza no implica la absorción de los actores públicos por parte de los civiles ni la intervención preponderante de los privados en la dinámica de la vida social. En este enfoque no se considera a la sociedad civil organizada o al mercado como panaceas para resolver los problemas sociales, sino que se defiende el principio de que el gobierno es una instancia indispensable para fortalecer las relaciones con estos sectores, coordinarse con ellos y coordinarlos para lograr una conducción más adecuada de la sociedad contemporánea.

La interacción entre el sector público, privado y social está integrada por elementos de proceso (capacidad de actuar) y estructura (conjunto de circunstancias); el primero se conforma de valores, objetivos e intereses

[15] Jan Kooiman. "Gobernar en gobernanza", en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *Op. cit.*, pp. 60-63. Una interacción se entiende como una relación mutuamente influyente entre dos o más actores, donde éstos y las interacciones se determinan entre ellos.

(individuales o colectivos), mientras el segundo se compone de instituciones, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, recursos materiales y tecnológicos. En este marco, la diferencia entre gobierno y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo específico en que el gobierno atiende los problemas públicos, y el proceso y la estructura que surge de ese modo de gobierno.

Kooiman también plantea que existen tres tipos de gobernanza que agrupan a las interacciones de gobierno: 1) autogobierno, 2) cogobernanza y 3) gobernanza jerárquica.[16] En el primer tipo las interacciones sociopolíticas son más caóticas y fluidas, en el segundo existen formas horizontales de gobierno, y en el último, las interacciones de gobierno son más formalizadas. Cabe destacar, que el tipo de gobierno de cogobernanza comprende tres niveles sociales: micro (colaboración), meso (cooperación) y macro (coordinación), los cuales se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Niveles sociales de cogobernanza

Nivel social	Interacción	Nivel intencional	Nivel estructural (en general)	LFFAROSC
Micro	Colaboración	Actores individuales	Acuerdo organizativo formal como un grupo de trabajo o proyecto	Grupos de trabajo de la Comisión y comisiones del Consejo
Meso	Cooperación	Organizaciones	Sectores o subsectores sociales	Comisión y Consejo
Macro	Coordinación	Instituciones sociales	Contexto nacional e internacional	Administración pública, poder legislativo y OSC

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Jan Kooiman.

En esta perspectiva, la coordinación, la cooperación y la colaboración, ya no son sólo efecto directo o secundario de la administración pública, sino que son un componente intrínseco de la misma acción administrativa donde ésta aumenta su

[16] *Ibid.*, pp. 64-65.

eficacia con la intervención de la acción colectiva organizada. Sin embargo, la acción de la administración pública en un ambiente de corresponsabilidad no supone que reduzca su responsabilidad, complejidad y ámbito de gestión.

R. A. W. Rhodes (2005) describe seis usos comunes del término gobernanza, aunque aclara que existen otros más: estado mínimo, gobierno corporativo, nueva gestión pública, buen gobierno, sistema sociocibernético y redes autoorganizadas.[17]

Más adelante, el mismo autor, con elementos significativos del estado mínimo, el sistema sociocibernético y las redes autoorganizadas, presenta cuatro características que comprende la definición de gobernanza: interdependencia entre organizaciones, incluidos actores no estatales; interacciones continuas entre los miembros de la red para intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos; interacciones reguladas por las normas acordadas por los participantes de la red, y un grado relevante de autonomía de la administración pública, quien puede dirigir a las redes.[18]

Por su parte, Luis F. Aguilar (2006) plantea que la gobernación/gobernanza consiste en que:

> "[…] el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales".[19]

[17] R. A. W. Rhodes. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *Op. cit.,* p. 100.
[18] *Ibid.*, pp. 108-109.
[19] Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 99. Este autor utiliza los términos gobernación y gobernanza como sinónimos, y considera que el primero tiene una significación directiva, política y administrativa, además ratifica que el segundo es un atributo más gubernamental que social.

El mismo autor, Luis F. Aguilar (2010) enlista los siguientes elementos descriptivos más que normativos de la gobernanza, entendida como un proceso de dirección o gobierno de la sociedad:

- Es un proceso social y es una actividad de orientación (fin) y de efectuación (resultado).
- Es un proceso estable de dirección estructurado tanto institucional como técnicamente.
- Los actores públicos, privados y sociales deciden sus objetivos, así como las actividades específicas para realizarlos.
- La acción colectiva requiere de una instancia de gobierno con la función de autoridad para facilitar la existencia y la eficacia de la cooperación.
- La evolución del proceso de gobernar no es lineal.
- El peso y la influencia del gobierno o de la sociedad es cambiante.
- El proceso de dirección de la sociedad ya no es obra exclusiva del gobierno, sino que es resultado de la interacción entre éste y las organizaciones privadas y sociales.
- Los actores públicos, privados y sociales son interdependientes, en virtud de que se requieren mutuamente para ocuparse de los asuntos de interés particular y general.
- Es un concepto de dirección descentralizada de la sociedad, así como de síntesis y sinergia.[20]

En la gobernanza, las políticas públicas sugieren un enfoque de coordinación, cooperación y colaboración mediante el diálogo, discusión, negociaciones y acuerdos. En este esquema, coexisten el control jerárquico de la acción gubernamental y la intervención de la sociedad civil en las tareas públicas. Sin embargo, el gobierno es un agente articulador del conjunto, donde su nuevo papel es la institucionalización de la participación de la ciudadanía en los asuntos relativos al interés público.

[20] Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010, pp. 37-43.

Agustí Cerrillo (2005), desde una óptica institucional, establece que la gobernanza es:

> "[…] el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública. […]".[21]

En la misma línea de pensamiento, Francisco Longo (2008) comparte la visión anterior cuando considera que la gobernanza implica un nuevo modo de gobernar y un conjunto de arreglos institucionales:

> "Desde el ángulo descriptivo, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública".[22]

En este sentido, la gobernanza es un tipo de institucionalidad que se caracteriza por situarse en el ámbito de las decisiones públicas y además está abierta a todos los actores públicos y sociales. A través de la interacción, los diferentes actores establecen canales de comunicación y de intercambio de conocimientos, información, experiencias y otros recursos.

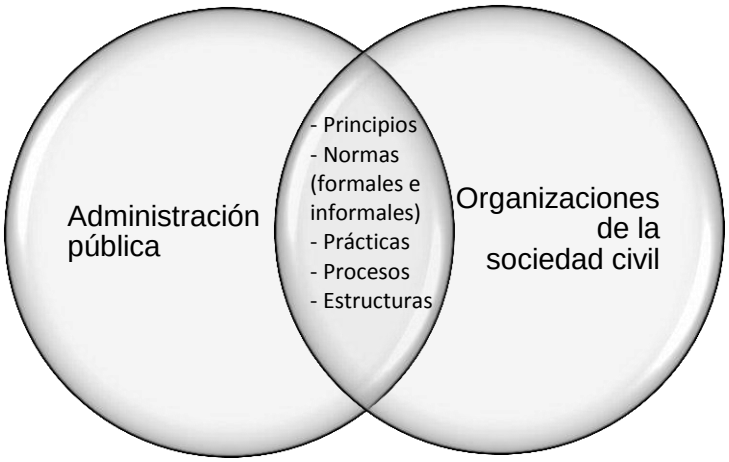
Después de una revisión del concepto de gobernanza, se puede ver que tiene significados distintos, pero siempre referidos a los patrones de interacción entre los actores. Partiendo de una definición complementaria y operativa, en este trabajo se entiende a la gobernanza como un conjunto de principios, normas (formales e informales) y prácticas, así como de procesos y estructuras que

[21] Agustí Cerrillo I Martínez. "La gobernanza hoy: introducción", en Agusti Cerrillo I Martínez (coord.). O*p. cit.*, p. 23.

[22] Francisco Longo. "Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea", en Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.). *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI.* Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña / Ediciones Bellaterra, 2008, p. 25.

enmarcan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones públicas (véase figura 2).

Figura 2. Concepto de gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

Este modo de gobernar cuestiona dos formas de entender la acción pública: la noción que destaca el protagonismo del gobierno, así como la idea antagónica de gobierno y sociedad civil organizada o de gobierno y mercado. Se trata de crear interdependencia más que dependencia entre la administración pública y las organizaciones de acción de colectiva, coordinar más que subordinar, así como construir puentes más que muros entre ambos actores.

1.2.1. La acción pública en los mecanismos de participación ciudadana

La acción pública es una categoría de análisis que nos permite examinar el punto de encuentro y desencuentro entre la acción de la administración pública y la actividad de las OSC en los mecanismos de participación ciudadana, como los consejos consultivos, para incidir en las distintas fases de las políticas públicas.

Jean-Claude Thoening (1997) considera que la acción pública comprende dos elementos característicos: el gobierno no actúa solo y la sociedad civil organizada se involucra de diversas maneras en la atención de los problemas colectivos. La

acción pública no se determina por un actor, sino que se construye colectivamente. En este sentido, el autor apunta que:

> "[…] se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos".[23]

La acción pública involucra a las OSC que tienen presencia en el espacio público y que plantean demandas y son capaces para que la administración pública se interese en darles una respuesta. En este sentido, la acción pública es un factor para encauzar la participación de las OSC en los asuntos colectivos. La acción pública es la concurrencia de la administración pública y las OSC en los mecanismos participativos para la atención de los problemas comunes.

Enrique Cabrero (2005), citando a Patrice Duran, considera que:

> "[…] Gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo […]."[24]

En este marco, la idea de acción pública hace alusión a la participación e incidencia de las OSC en el modo de concebir e intervenir en las políticas públicas con su conocimiento y experiencia. La acción pública combina la capacidad de gobierno, y la coordinación, cooperación y colaboración con las organizaciones activas de la sociedad civil, lo que expresa que la administración pública no se circunscribe solamente a aplicar instrumentos operativos sin mayor referencia contextual.

---

[23] Jean-Claude Thoening. "Política Pública y Acción Pública". *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. I, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., primer semestre de 1997, p. 28.

[24] Enrique Cabrero Mendoza. *Acción pública y desarrollo local.* México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 19.

De esta manera, la acción pública y las políticas públicas son la base principal de la administración pública en sus interacciones y negociaciones con las OSC en los espacios institucionales de participación ciudadana. Por ello, el análisis de la acción pública también permite abordar la realidad amplia y compleja en la que se ubica el Consejo como objeto de estudio.

1.3. Acción colectiva y organizaciones de la sociedad civil

Uno de los elementos novedosos en el estudio de la administración pública es considerar cómo la acción colectiva de las OSC se ha acrecentado hasta generar la transformación de la relación del gobierno y la sociedad civil; es necesario identificar los actores y sus estrategias, así como las interacciones de la vida colectiva que aceleran los cambios políticos. Ricardo Uvalle Berrones (2007) plantea que:

> "La sociedad civil moderna, es el ámbito en el cual se origina la Administración pública y en ese sentido, es importante destacar que desconocer su riqueza institucional, implica no entender cuál es su responsabilidad en la conducción y regulación de la sociedad".[25]

Es importante estudiar cómo las formas de acción colectiva en su interacción con las distintas instancias de la administración pública desarrollan mecanismos y prácticas que les permiten participar e incidir en las políticas públicas, creando así espacios públicos que favorecen la deliberación y el debate colectivo.

La sociedad civil organizada es una dimensión de la acción colectiva y es un elemento fundamental para entender la gobernanza. La expansión de las OSC de defensa de causas comunes forma parte del espacio público ampliado y complejo que caracteriza a las democracias contemporáneas. La sociedad civil tiene como atributo que reconoce sus capacidades y recursos para ser un actor que tiene interés para participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

[25] Ricardo Uvalle Berrones. *Perspectiva de la administración pública contemporánea.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 13.

La literatura sobre sociedad civil aumentó en las últimas dos décadas dando lugar a conceptos muy diversos. Para los fines de establecer los contornos de un concepto operativo, y dada la abundante bibliografía disponible, solamente se mencionan los aportes recientes. El renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales: 1) las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este, 2) la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur y 3) el surgimiento y desarrollo de los "nuevos" movimientos sociales en Occidente.[26]

Alberto Melucci (2002) plantea que en la actualidad resulta imposible separar en América Latina la acción colectiva de los esfuerzos en la construcción de ciudadanía, las garantías civiles y democráticas, así como en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana que promuevan nuevos valores, principios, normas y prácticas en la interacción de lo gubernamental y lo social. Este autor establece que:

> "[…] la acción colectiva nos recuerda que la transformación de las demandas sociales en nuevas reglas y derechos es una tarea permanente de la democracia; un proceso que nunca se acaba".[27]

La investigación se situará en el marco de la teorización de Jean Cohen y Andrew Arato (2001) acerca de la sociedad civil y del papel que tienen en ésta las OSC, las cuales últimamente han adquirido una mayor presencia política, social, económica y cultural. Es suficiente referirse a una definición operativa de sociedad civil, por lo que resulta útil adoptar la definición de Cohen y Arato que entienden a la sociedad civil como:

---

[26] Norbert Lechner. "Sociedad civil: revisión crítica de un concepto", en Gilberto Rincón Gallardo. *Partidos políticos y sociedad civil.* México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1995, pp. 61-69.

[27] Alberto Melucci. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia.* México, El Colegio de México, 2002, pp. 18 y 19.

> "[…] una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y genera mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social".[28]

Esta visión proporciona dos elementos interesantes, por los cuales se decide utilizarla: el primero es que evita la contraposición frontal entre gobierno y sociedad civil y el segundo, es que se ha convertido en una concepción estándar de la sociedad civil. En la investigación no se profundiza en los movimientos sociales, sino que se circunscribe a la parte institucionalizada de la sociedad civil ante la imposibilidad de abarcarla toda.

No obstante lo anterior, se considera que las OSC como expresión de lo "público no estatal" tienen su origen en movimientos sociales específicos que poco a poco se convierten en formas institucionalizadas de acción colectiva o social cada vez más profesionalizadas y que cuentan con conocimiento técnico o jurídico. En este sentido, la legitimidad de las asociaciones voluntarias en el proceso de decisiones públicas se fundamenta en su vinculación con las demandas y proyectos enarbolados por el movimiento social, así como en el conocimiento especializado.

La sociedad civil puede entenderse como un espacio de organizaciones ciudadanas que se ubica entre el gobierno y el mercado y que representa un factor de decisión e influencia en las decisiones públicas, evita una concentración del poder, ayuda a las personas en la comprensión de procesos políticos y es un mecanismo para el cambio social.

La sociedad civil se materializa en las OSC, pero no se agota en ellas. Sin embargo, sería desorientador identificar a la sociedad civil con toda la vida social fuera del gobierno y de los procesos económicos. Se utiliza el concepto de OSC,

[28] Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p.8.

dado que es más preciso y que, además es reconocido en el ámbito académico e internacional y se ha adoptado en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

El predominio gubernamental cede terreno ante la acción colectiva, en virtud de que los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno, sino que también interesan a los diversos sectores de la sociedad y en esa medida, las relaciones entre la administración pública y las OSC, abren la oportunidad de intervenir en la gestión de los problemas colectivos.

El término OSC recibe diferentes denominaciones, en virtud de que hace referencia a una amplia constelación de organizaciones dedicadas a actividades diversas. Se les ha llamado organizaciones no gubernamentales (ONGs) para distinguirlas de las representaciones de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas; organizaciones no lucrativas para indicar que entre sus objetivos no se incluye la obtención de ganancias; tercer sector para destacar sus diferencias con las instituciones del gobierno y el mercado, y organizaciones sociales, las cuales no representan exclusivamente intereses de sus propios miembros y están vinculadas al movimiento social.

En este marco, se entiende a las OSC como aquellas manifestaciones organizadas de acción colectiva que participan e inciden en la vida pública para la atención directa de los problemas comunes. Este concepto de OSC, como instrumento operativo, permite englobar las formas de organizaciones en las que los participantes pueden incorporarse mediante el ejercicio de su voluntad para perseguir metas colectivas.

Las OSC constituyen un conjunto de entidades colectivas heterogéneas que son expresión de la pluralidad política, económica, social y cultural; existen desde organizaciones profesionales, con capacidad de investigación y para presentar propuestas de política pública, hasta organizaciones pequeñas especializadas en

la atención de grupos específicos. Es evidente que no todas las OSC tienen la capacidad técnica para participar en el proceso político de las políticas.

Las OSC pueden ser tipificadas de acuerdo con diversos criterios, tanto específicos como generales. Las investigaciones sobre las OSC las han clasificado, considerando aspectos específicos, conforme a su figura jurídica (asociación civil o sociedad civil; institución o asociación de beneficencia privada; fundaciones, e instituciones de asistencia privada) o respecto de la actividad que realizan (asistencia social, cívicas, derechos humanos, educación, medio ambiente, etc.).

Las asociaciones ciudadanas también pueden clasificarse a partir de un enfoque general orientado a su forma de comportamiento social y político. Alberto Olvera (2003) clasifica a las formas de acción colectiva organizada como "de carácter económico gremial", "políticas formales", "de matriz religiosa", "organizaciones civiles", "de tipo cultural", "de tipo deportivo y recreacional", "de tipo urbano-gremial" y "movimientos y asociaciones de comunidades indígenas".[29]

1.4. El proceso político de las políticas públicas

El proceso político es el rasgo principal que caracteriza la gestión en el ámbito público; representa el medio a través del cual se debaten y definen las necesidades sociales, y se toman las decisiones necesarias para atenderlas.[30] En la actualidad las decisiones públicas se toman a través del proceso político, del cual forman parte el debate, la discusión, las presiones y la protesta. Como ha señalado Giandomenico Majone,

> "[…] La discusión pública moviliza conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado por ajustar su

[29] Alberto J. Olvera (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México.* México, Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 32-38.
[30] John Stewart y Stewart Ranson, "La gestión en el ámbito público", en Quim Brugué y Joan Subirats. *Op. cit.*, p. 63.

> visión de la realidad, e incluso cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca".[31]

En los regímenes democráticos, el diálogo y la discusión abierta son aspectos fundamentales en la elaboración de las políticas. La elección y desarrollo de una política pública es resultado de la discusión y persuasión recíproca de actores gubernamentales y sociales, quienes participan en su formulación, aceptación o puesta en práctica. En este sentido, las políticas favorecen la interacción de la administración pública y los actores sociales para definir la agenda de los compromisos públicos.

En los asuntos públicos el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto gobierno hacia el proceso de gobierno, es decir la gobernanza, la cual incluye como componente esencial la relación de la administración pública con los sectores ciudadanos. Cada vez más un mayor número de actores colectivos participa, en interacción con la administración pública, en lo siguiente: reivindican causas de interés general; deliberan de manera informada sobre las causas, naturaleza y dimensión de los problemas públicos; discuten sobre la idoneidad de las leyes y las políticas públicas; dan seguimiento a la implementación de programas, y exigen rendición de cuentas, evalúan y solicitan correcciones y cambios.

Las prácticas políticas de consulta, discusión, negociación y acuerdo que la administración pública realiza con diferentes organizaciones de acción colectiva, a fin de definir y llevar a cabo los objetivos de la preferencia social, son enmarcadas y acotadas por las normas institucionales y técnicas. Sin embargo, la eficiencia administrativa no está reñida con la participación de los ciudadanos.

La constitución de OSC y su inclusión en los procesos de toma de decisiones públicas brindan una alternativa de representación a grupos y demandas que no

[31] Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 36.

son canalizadas por el voto y los partidos políticos. El crecimiento de OSC con interés de intervenir en el proceso político de las políticas contribuye a la desconcentración del poder y, en ese sentido, hace posible el gobierno democrático en sociedades complejas.

La capacidad de los actores públicos y civiles de cooperar en el tiempo es un factor determinante clave de la calidad de las políticas públicas. En el curso del proceso de formulación de las políticas hay múltiples actores que actúan en distintos puntos del proceso. Es más probable que surjan mejores políticas si esos participantes cooperan entre sí para defender acuerdos y sostenerlos en el tiempo.

Analizar los actores que inciden en las políticas públicas es una tarea importante, debido a que permite conocer a los protagonistas del proceso político, así como avanzar en el conocimiento de los motivos de sus acciones. Las limitaciones de carácter interno que afrontan para desarrollar sus estrategias y conseguir sus objetivos, las relaciones que establecen entre ellos y el estilo de configurar sus posiciones, constituyen algunos de los aspectos que pueden ser explorados de forma sistemática.

1.5. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana

La participación es la colocación en el espacio público de las demandas y expectativas de las organizaciones de acción colectiva. La participación de las organizaciones activas de la sociedad civil es un proceso y un resultado: es un proceso debido a que se genera de las acciones de los actores sociales, las cuales están orientadas a incidir en las políticas públicas, y es un resultado cuando la administración pública institucionaliza los mecanismos para involucrar a los diversos sectores de la sociedad en la gestión pública.

Las relaciones entre la administración pública y las OSC abarcan una gama amplia de espacios, instituciones y prácticas, como las formas de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta pública). En esta

investigación interesan los mecanismos de participación ciudadana, específicamente los consejos consultivos, donde el gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir el espacio público con otros actores, públicos, privados y sociales, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser analizadas.

Nuria Cunill Grau (1995) propone la siguiente agenda de investigación sobre los mecanismos de implicación ciudadana en la vida pública:

> "[…] estimamos que es necesario indagar a lo menos sobre tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la articulación Estado-sociedad civil, por vía de fomentar la participación ciudadana en las instancias gubernamentales, tal y como se ha desarrollado tendencialmente en América Latina en los últimos años: los sujetos de la participación social, las propias modalidades y los ámbitos en los que se ejerce".[32]

Es importante hacer una distinción entre órganos participativos (mecanismos de participación ciudadana) y procedimientos participativos (mecanismos de atención ciudadana). La diferencia entre una y otra instancia de participación es significativa en dos sentidos: la calidad de la participación y los actores involucrados.

Los primeros suponen un proceso sistemático y permanente de interacción, que facilita la deliberación respecto de las cuestiones que los convocan, donde los actores involucrados son mayoritariamente OSC que inciden en las políticas públicas.[33] Los segundos, por su parte, se refieren a los medios instituidos en la administración pública para atender de manera directa a los ciudadanos, específicamente para orientarlos en trámites y servicios, así como para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias.

Los estudios de carácter sociológico sobre los órganos participativos en la administración pública los han denominado interfases societales (espacios de

[32] Nuria Cunill Grau. "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, 1995, p. 7.
[33] La incidencia se puede entender como la intervención en la que las OSC tienen algún impacto relevante en una política pública en cuestión.

contacto entre el gobierno y la sociedad civil) o instancias públicas de deliberación (instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales).[34]

En este trabajo se denominan mecanismos de participación ciudadana, en virtud de que se trata de un concepto más cercano a la tradición jurídica y administrativa en México.[35] Éstos se conciben como formas mediante las cuales la administración pública facilita a las expresiones organizadas de la acción colectiva participar e incidir en los asuntos públicos.

Los instrumentos de participación ciudadana deben crearse y fortalecerse como espacios públicos donde la acción pública se institucionaliza en formas de corresponsabilidad, las distintas voces pueden ser escuchadas y las diversas perspectivas del mundo pueden ser discutidas y negociadas. Cabe destacar que, como señala Guillermina Baena Paz (2014), la participación es la condición *sine qua non* de la gobernanza.[36]

Los arreglos institucionales de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas pueden ser consultas ciudadanas (encuestas y sondeos), consejos

[34] Ernesto Isunza Vera. "El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 275-329; Felipe Hevia de la Jara. "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008", en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (2006-2007)*. México, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010, pp. 143-221. Documento consultado en octubre de 2013 en http://paraosc.segob.gob.mx/work/models/PARAOSC/Resource/80/1/images/evaluacion_2006_2007.pdf

[35] En el artículo 7 fracción XVI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental existe el concepto de mecanismos de participación ciudadana. En este artículo y fracción se prevé que los sujetos obligados deben de poner a disposición del público y actualizar la información de los mencionados mecanismos.

[36] Guillermina Baena Paz. "La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida". *Revista IAPEM*, núm. 87, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., enero-abril de 2014, pp. 55-70.

consultivos, espacios de diálogo y consulta (foros y mesas), observatorios ciudadanos (observación y análisis de las políticas públicas), monitoreo ciudadano (verificar la legalidad y la eficacia en la gestión pública), testigos sociales (acompañamiento de las adquisiciones gubernamentales) y la contraloría social (vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental).

Sin duda, los mecanismos de participación ciudadana más institucionalizados en la administración pública en México son los consejos consultivos, los cuales son espacios idóneos para el diálogo entre el gobierno y la sociedad, que hacen posible la colaboración, cooperación y coordinación en los procesos decisorios. Los consejos se plantean como arenas de participación donde se espera que las decisiones sean adoptadas con base en un proceso de discusión pública y en el que prevalezca el mejor argumento.

En este trabajo de investigación, los consejos consultivos se definen como órganos colegiados de participación y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y civiles, y están encargados de opinar y proponer en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas. Estos mecanismos participativos tienen un carácter estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones, con funciones consultivas para la administración pública o que realizan seguimiento y evaluación de políticas públicas.

1.6. Los mecanismos de participación ciudadana como laboratorios de estudio

El estudio de la participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos requiere colocar en el centro de la discusión el concepto político y administrativo reciente de gobernanza. Sí en las décadas finales del siglo XX la gobernabilidad fue la preocupación fundamental del debate intelectual y político, la demanda de participación de las OSC a lo largo del ciclo de la política pública ha colocado en el epicentro del comienzo del siglo XXI a la gobernanza.

Actualmente es común leer y escuchar que la participación e incidencia de las OSC es indispensable para la buena marcha del gobierno. En este enunciado se pueden encontrar dos ideas centrales: que la participación en la gestión gubernamental supone profundizar y ampliar la democracia, más allá de los mecanismos representativos, y que la presencia de actores no estatales asegura mayor eficacia y transparencia en la acción pública.

Los mecanismos de participación ciudadana han sido estudiados en los últimos años desde diversas perspectivas. Joan Font (2001) en *Ciudadanos y decisiones públicas* se plantea como objeto de estudio los mecanismos de participación ciudadana en las políticas locales.[37] El libro se integra de cinco apartados y su contenido fundamental es la descripción y el análisis de diversos instrumentos participativos. En el primer bloque se trata la relación entre participación y política, mientras en el segundo se aborda la relación entre participación y administración. Los tres bloques adicionales se dedican a diferentes tipos de mecanismos de participación ciudadana: en el primero se examina a aquellos instrumentos que dan el protagonismo a los grupos organizados, en el segundo los que se dirigen a los ciudadanos de manera individual y en el tercero los que combinan a actores colectivos e individuales.

En América Latina, específicamente en Brasil, Luciana Tatagiba (2002), en su artículo "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas", investiga los consejos gestores de políticas públicas (los consejos de salud, asistencia social y de defensa de los derechos del niño y del adolescente), los cuales fueron creados como innovación institucional a partir de la Constitución de 1988.[38]

[37] Joan Font (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona, Ariel, 2001, 237 pp.
[38] Luciana Tatagiba. "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas", en Evelina Dagnino (coord.). *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil.* México, Universidad Estatal de Campinas / Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 305-368.

En el caso de México, la cantidad y la variedad de estudios sobre la participación de la sociedad civil en la administración pública contemporánea son insuficientes. En este sentido, se requiere profundizar en la investigación sobre el significado de la participación e incidencia de las OSC. El rol central que desempeñan las OSC abre espacios sin precedente en las dependencias y entidades de la administración pública. Las OSC ahora se involucran en mecanismos de participación ciudadana como consejos, comisiones, comités, contralorías sociales y observatorios ciudadanos.

Hasta el momento los estudios en las áreas de la ciencia política, la sociología, la historia y la economía han explorado una parte pequeña del mapa institucional de la relación de la sociedad civil con la administración pública y lo han hecho de modo incompleto. Las tendencias más importantes de investigación de la sociedad civil en México como las tradiciones freiriana, neo-marxista y veracruzana, la perspectiva del capital social y el enfoque filantrópico, poco han discutido acerca de la manera en que las OSC pueden incidir en los mecanismos participativos de la administración pública.[39]

Los académicos de las tradiciones neo-marxista y veracruzana han abordado la temática. Como parte de la tradición neo-marxista, Manuel Canto (2011) se ha enfocado en sustentar teóricamente que es esencial que las OSC participen en el proceso de políticas públicas para poder mejorar la democracia participativa.[40] Mientras, Alberto Olvera, Ernesto Isunza y Felipe Hevia, como representantes de la tradición Veracruzana, en general se interesan en entender la relación entre sociedad civil y democracia y, en particular, la participación de la ciudadanía en el control de la acción gubernamental y en la rendición de cuentas.[41]

[39] Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker. "El programa de estudios de la sociedad civil en México". *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 122, volumen XLV núm. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., mayo-agosto 2010, pp. 143-165.
[40] Manuel Canto Chac (comp.). *Op. cit.,* 276 pp.
[41] Alberto J. Olvera Rivera y Ernesto Isunza Vera (eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, 645 pp.; Alberto J. Olvera Rivera. *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y*

Ernesto Isunza Vera (2006) ha estudiado los espacios de intercambio entre el gobierno y la sociedad civil en el nivel local, concebidos como interfaces de la rendición de cuentas y lugares estratégicos de una posible democratización de la vida pública en el país. En su texto *El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* narra las experiencias de dos interfaces de rendición de cuentas: el Grupo Multisectorial en VIH/Sida de Veracruz (Interfaz de rendición de cuentas social) y los consejos electorales ciudadanizados del Instituto Federal Electoral en Veracruz (Interfaces societales de rendición de cuentas transversal). Concluye que la rendición de cuentas social y transversal puede convertirse en experiencia de control de lo público por parte de la sociedad civil, que además aporte elementos innovadores a la cultura política.

En los últimos siete años se han realizado estudios aplicados sobre los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública en México. Sin embargo, no se puede hablar aún de una cantidad suficiente para avanzar en una mayor comprensión del objeto de estudio. Se cuenta con análisis sobre el diseño o desempeño de algunos mecanismos de participación del gobierno federal, como los consejos de desarrollo sustentable y los consejos de participación social en la educación. En este sentido, son pocas las investigaciones que exploren las condiciones generales y particulares que puedan interpretar las relaciones de gobernanza de los actores gubernamentales y colectivos en los órganos colegiados.

Jutta Blauert y otros (2006) en su artículo "¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos

---

participación ciudadana. México, Secretaría de la Función Pública, 2009, 66 pp.; Ernesto Isunza Vera. "El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *Op. cit.*, pp. 275-329; Felipe Hevia de la Jara. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004.* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2005, Cuadernos para la Democratización 2, 86 pp.

ambientales en México" examinan la experiencia de los consejos ambientales en México con base en la comprensión de la deliberación a través de la perspectiva de la gestión de conflictos y del compromiso afectivo y emocional de los participantes.[42] En este trabajo se consideran dos casos: el consejo asesor de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manatlán, que abarca Jalisco y Colima, y la experiencia de comités y consejos en áreas prioritarias de conservación y reservas en Oaxaca.

Arcelia Martínez Bordon y otros (2007) han analizado los consejos de participación social en la educación que establece la Ley General de Educación. En su obra titulada *Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* estudian la problemática y retos que enfrentan los consejos escolares, municipales y estatales en los estados de Colima, Puebla y Zacatecas como mecanismos sociales-diagonales para la rendición de cuentas del sistema educativo.[43] Estos autores consideran que la constitución e incipiente operación de los referidos consejos han traído algunos avances en materia de participación social y de rendición de cuentas, aunque habría otras formas más efectivas de promover ambas cosas.

Los estudios sobre los mecanismos de participación ciudadana en México no han sido abordados desde el enfoque de gobernanza. Sin embargo, el concepto de gobernanza ha tenido aplicación en otros niveles institucionales y materias de la acción de gobierno. En este sentido, Claudia Santizo Rodall (2011) en el artículo *Gobernanza y participación social* analiza los aspectos institucionales que pueden facilitar la colaboración y confianza en la comunidad escolar como una condición

[42] Jutta Blauert *et al*. "¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México", en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (editores). México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, pp. 601-642.

[43] Arcelia Martínez Bordon *et al. Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2007, Cuadernos para la Democratización 11, 116 pp.

para impulsar la intervención de los padres de familia en tareas vinculadas con la mejora del logro educativo.[44] Es decir, los cambios organizacionales y la creación de nuevas relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales del sector educativo se investigan a través de la teoría de la gobernanza.

Recientemente en el texto colectivo *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo,* coordinado por Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (2012), se analiza a actores, procesos, espacios y restricciones que impiden que en México se alcance una mejor gobernabilidad y gobernanza.[45] Por ejemplo, Juan Antonio Rosique estudia la nueva gobernanza metropolitana, tomando como referencias las grandes metrópolis por su complejidad territorial, demográfica y económica.

En este mismo libro, Gerardo Torres y Alejandro Ramos abordan la nueva gobernanza en el ámbito local como una opción para alcanzar un mayor desarrollo rural, contrarrestar la pobreza y construir sistemas agroalimentarios. Mientras, Armando Alcántara explica las condiciones para lograr una mejor gobernanza en las instituciones de educación superior mediante la promoción de la libertad académica, el monitoreo y la rendición de cuentas, así como la selección por méritos de aspirantes y personal académico.

En cuanto a los niveles de gobierno, el ámbito federal es el más frecuentemente analizado, aunque una porción de la literatura más reciente da cuenta de las dinámicas estatal y municipal. Alicia Ziccardi (2004) ha analizado la participación ciudadana organizada en los gobiernos locales, tanto en su fundamentación como

[44] Claudia Santizo Rodall. "Gobernanza y participación social en la escuela pública". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 50. vol. 16, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 751-773.
[45] Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coords.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012, 587 pp.

en sus instrumentos.[46] Mientras, José Sosa (2006), así como Carlos Zarco y Rafael Reygadas (2003) han sistematizado los principales aportes e innovaciones que surgen de la participación e incidencia de las OSC en las políticas públicas en el ámbito local.[47]

Sin embargo, cabe destacar las contribuciones de Luis F. Aguilar (2007) y Ricardo Uvalle (2003 y 2005) que desde una visión de administración y políticas públicas, en términos teóricos, han dejado claro de que en las mejores decisiones públicas se entremezclan las iniciativas de las OSC y las de las instancias gubernamentales. Ellos han concluido que gobernar en contextos políticos plurales, de intensidad ciudadana y con problemas sociales apremiantes exige gobernar con sentido público, asociado éste con la idea de lo común, lo conocido y lo abierto.[48]

Por todo lo anterior, el ejercicio efectivo de la ciudadanía demanda tanto la construcción y el fortalecimiento de canales institucionales de participación más eficaces y eficientes, como la generación de condiciones que aseguren suficientes capacidades y autonomía de las propias OSC como para utilizar esos canales. La administración pública y la sociedad civil se encuentran ineludiblemente articuladas y demandan una acción simultánea de fortalecimiento, tanto en su especificidad como en su vínculo.

---

[46] Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana en políticas sociales en el ámbito local.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Nacional de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, 462 pp.

[47] José Sosa (ed.). *Política pública y participación social: visiones alternativas.* México, Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM / Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, 2006, 151 pp.; Carlos Zarco Mera y Rafael Reygadas Robles Gil. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México.* México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003, 473 pp.

[48] Luis F. Aguilar Villanueva. "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en Secretaría de Gobernación. *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006.* México, Segob, 2007, pp. 191-219; Ricardo Uvalle Berrones. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, 221 pp; *La transformación procedimental y democrática de la administración pública.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, 220 pp.

Capítulo 2. Antecedentes y contextualización de la relación del gobierno federal y las OSC

2.1. La relación entre el gobierno y las OSC

La estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos se basa en las estructuras de negociación que permiten ordenar las relaciones del gobierno con la acción colectiva organizada. En el caso de México, la estructura de mediación por más de siete décadas fue el corporativismo, representado por los sectores obrero, campesino y popular, cuyas características más relevantes son las siguientes:

- El reconocimiento jurídico de las OSC está sujeta a la valoración de su pertinencia ideológica y política por parte de los servidores públicos.
- La participación de las OSC se subordinó a principios de autoridad de tipo vertical, y están al margen del ciclo de las políticas públicas.
- Las OSC se articulan con el gobierno de manera estamental, sin capacidad de colaboración, cooperación y coordinación.
- En las organizaciones de adscripción masiva, la afiliación de los individuos está decidida por obligación, sin opciones de pertenencia voluntaria.[49]

La referencia a procesos históricos aporta una mejor comprensión de la relación entre el gobierno y las formas emergentes de acción colectiva, en la medida en que permite alejarse de visiones reduccionistas respecto de la realidad social y distinguir las diversas interacciones entre ellos. Rafael Reygadas Robles Gil (1999) propone cuatro fases recorridas por la relación entre el gobierno y la sociedad civil en México desde 1956 hasta 1999, las cuales se sintetizan en el cuadro 2.[50]

[49] Fernando Pliego Carrasco. "La contribución de la figura jurídica de 'Asociación Civil' a la transición democrática en México". Yolanda Meyemberg Leycegui y J. Mario Herrera Ramos (coords.). *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 208-209.

[50] Rafael Reygadas Robles Gil. "Relaciones entre organizaciones civiles y políticas. De la historia a los desafíos del presente". *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, núm. 8, vol. III, México, Demos / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales / Foro de Apoyo Mutuo, primavera de 1999, pp. 33-53.

Cuadro 2. Etapas de la relación entre el gobierno y la sociedad civil	
Primer periodo (1956-1968)	Luchas por la democracia sindical y estudiantil
Segundo periodo (1969-1981)	Movimientos y organizaciones sociales
Tercer periodo (1982-1988)	Crisis e iniciativas por la democracia
Cuarto periodo (1989-1999)	Movimientos ciudadanos e indígenas

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Rafael Reygadas Robles Gil.

En la relación (y tensión) del gobierno y la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, se pueden detectar las interacciones entre los actores y sus proyectos, así como las implicaciones de las demandas e intereses sociales. En este sentido, se considera que los fenómenos colectivos contribuyeron en la modernización política y en la democratización del espacio público.

El primer periodo se caracteriza por las luchas contra el presidencialismo y el corporativismo iniciadas por ferrocarrileros en la segunda mitad de los años cincuenta, continuadas por maestros, médicos, telegrafistas y estudiantes de educación superior en los sesenta. Estas prácticas colectivas constituyeron una de las formas de la sociedad civil emergente; la crítica al corporativismo ha sido una aportación de este sector de la sociedad civil a la construcción de la democracia.

El 2 de octubre de hace más de 45 años constituye el momento en que el sistema político posrevolucionario empezó a perder su legitimidad histórica. El movimiento estudiantil de 1968 representa un parteaguas de la sociedad civil mexicana moderna, al influir en las mediaciones del régimen político e imprimir dinamismo a la expresión de intereses sociales organizados de la clase media.

En el segundo periodo el movimiento estudiantil de 1968 desencadenó el surgimiento de movimientos sindicales, campesinos, urbano populares, ambientalistas, feministas e incluso guerrilleros entre 1972 y 1974, que demandan democracia y justicia social en el país. Las organizaciones de la sociedad tanto civiles como sociales irrumpieron como actores y modificaron prácticas políticas añejas.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y es reflejo de los valores de dicho sistema. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter político, social y económico. En este contexto, destaca la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977.

En el tercer periodo existen dos momentos importantes que caracterizaron la vinculación del gobierno y la sociedad civil: el sismo de 1985 y las elecciones presidenciales de 1988. En 1985 la expresión sociedad civil irrumpió en México como conjuntos organizados solidarios e independientes del gobierno y que tratan de estructurar la participación ciudadana.[51] En tanto, los comicios federales de 1988 generaron una insurgencia cívica mediante la movilización de los ciudadanos en general, quienes con su voto, y luego con las protestas, manifestaron su crítica al régimen de partido hegemónico.

Estos acontecimientos estuvieron acompañados por la aplicación de los programas de ajuste estructural, la reconversión productiva, la reforma del sector público y la reducción del gasto social. Mientras, en 1983 se introdujo en el artículo 26 constitucional el sistema de planeación democrática y se publicó la Ley de

[51] Carlos Monsiváis. “En torno a la sociedad civil”, en Nelia. E. Tello Peón (comp.). *Ponencias de la III Convención Internacional de Trabajo Social 1995. Sociedad civil: catarsis o movilización hacia el desarrollo.* México, Universidad Nacional Autónoma de México / Escuela Nacional de Trabajo Social, 1995, pp. 42-50.

Planeación, la cual fija las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.[52] Frente a esta situación política y económica resurgió la sociedad civil organizada como un nuevo actor que personifica un modelo de acción colectiva que se distingue de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, por plantear y defender causas específicas.

En el cuarto periodo se observan dos tendencias: 1) después de 1988 los movimientos ciudadanos organizados desempeñaron un papel destacado en la lucha por elecciones equitativas y en la realización de consultas a la ciudadanía, y 2) a partir de 1994 las OSC intensifican la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y las acciones a favor de la paz en Chiapas.

El Plebiscito por la Democracia del 21 de marzo de 1993 que busca una reforma política para el Distrito Federal, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Alianza Cívica/Observación 94, el Referéndum de la Libertad de 1995, la Consulta sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, la Acción Ciudadana por la Democracia y la Vida en 1999, constituyen experiencias participativas y ejercicios ciudadanos de democracia directa en busca de ser legalizados e instituidos.[53] Estas prácticas revelan nuevas formas de trato y propuesta entre el gobierno y la acción colectiva organizada.

En esta etapa, la administración pública reforzó la participación de la sociedad civil, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, en el logro de los objetivos de desarrollo social, fortaleciendo la iniciativa, organización y responsabilidad de la comunidad, por lo que el 4 de junio de 1992 se creó el

[52] Poder Ejecutivo Federal. "Ley de Planeación". México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se faculta al Ejecutivo Federal para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales. Sin embargo, hasta la fecha la referida Ley no cuenta con su Reglamento.

[53] Rafael Reygadas Robles Gil. *Op. cit.*, p. 46.

Instituto Nacional de Solidaridad (Insol), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.[54] En esa fecha, dicho Instituto tiene entre otras atribuciones, promover la participación solidaria de campesinos, indígenas y grupos urbanos menos favorecidos, en las acciones que llevan a cabo los sectores público, social y privado para elevar su calidad de vida.

Después del año 2000 se manifiesta una sociedad civil organizada que transita de la contestación y crítica al gobierno, a la estrategia de impulsar avances democráticos, reformas legislativas y políticas públicas. En este sentido, se puede ubicar un quinto periodo: OSC y políticas públicas (2000-2012). En este ciclo, coyuntura, duración corta braudeliana se ubica el caso que se analiza en esta investigación, específicamente en los años que van de 2005 a 2012: el proceso de gobernanza en el Consejo de la LFFAROSC.

José Luis Méndez (1998) compiló, de manera pionera, un conjunto de estudios empíricos y concretos sobre la relación entre las OSC y políticas públicas en México y Centroamérica.[55] En dicho texto se muestra la importancia que han adquirido las OSC tanto en su número como en cuanto a su participación en el diseño y ejecución de políticas sociales, ambientales y económicas. También se analizan casos donde las OSC mantienen relaciones más cooperativas que conflictivas con el sector gubernamental.

En los cinco periodos planteados más arriba se puede observar que la presencia de procesos colectivos, donde los movimientos sociales constituyen el origen de la sociedad civil organizada, se presentan acontecimientos detonantes: el movimiento estudiantil de 1968 (primer periodo); la reforma política de 1977 (segundo periodo); la nueva Ley de Planeación de 1983, el sismo de 1985 y las elecciones presidenciales de 1988 (tercer periodo); el conflicto en Chiapas que

[54] Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 04 de junio de 1992.
[55] José Luis Méndez. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 495 pp.

surgió en 1994 (cuarto periodo), así como la alternancia en la presidencia de la República del 2 de julio de 2000 y la publicación de la LFFAROSC el 9 de febrero de 2004 (quinto periodo).[56]

Los acontecimientos anteriores desencadenaron hechos históricos trascendentales en el país que pueden dar lugar a concebir un tiempo de larga duración braudeliana, el cual vincula el pasado con el presente: la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Se puede observar que la activación y desarrollo de las OSC contribuyeron a la democratización del país y la competencia política influyó en el fortalecimiento de las OSC.

Uno de los cambios más destacados en la acción colectiva ha sido el crecimiento en el número de OSC, su mayor visibilidad y creciente incidencia en la agenda nacional y en la propuesta de cursos de acción de solución a problemas específicos. Es decir, la sociedad civil se reorganizó, pasando de la histórica posición de cuestionamiento a la autoridad gubernamental a la colaboración crítica en el proceso de gestión de las políticas públicas.

Entre las transformaciones graduales que ha logrado la acción colectiva organizada mediante su participación e incidencia en los cambios democráticos, se encuentran las siguientes:

- La reforma política de 1977 representó el más significativo paquete de innovaciones a las reglas formales del acceso al poder desde los años cuarenta. Esta reforma se convirtió en la primera respuesta sistemática y de nuevo diseño institucional para iniciar la apertura del régimen político.
- La construcción del marco legal e institucional en materia ambiental: en 1971, el Congreso federal aprobó la Ley Federal para Prevenir y Controlar

[56] Ferdinad Braudel al abordar el término acontecimiento señala que: “Por lo que a mí se refiere me gustaría encerrarlo, aprisionarlo, en la corta duración: el acontecimiento es explosivo, tonante”. (*La historia y las ciencias sociales.* Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 64). Por su parte, Jon Elster establece que: “Un hecho es una instantánea temporal de una corriente de acontecimientos o una serie de tales instantáneas. En las ciencias sociales los acontecimientos elementales son las acciones humanas individuales, incluidos los actos mentales como la formación de creencia”. (*Tuercas y tornillos.* Barcelona, Gedisa, 1996, p.13).

la Contaminación Ambiental; en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), y en 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.[57]

- El respeto y garantía de los derechos humanos mediante la creación de organismos públicos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en las entidades federativas.
- Los derechos reproductivos de las mujeres y la equidad de género, los cuales se han incorporado en programas sociales, políticas de salud y en la administración pública como estrategia transversal.
- La ciudadanización del órgano electoral federal, lo que se conoce como el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Los avances en la transparencia y el acceso de información pública han sido una aportación de las OSC. La primera iniciativa de ley sobre transparencia fue impulsada en el año 2001 por el Grupo Oaxaca, quien logró, junto con los partidos políticos y el Ejecutivo Federal, que en abril de 2002 el Congreso de la Unión aprobará la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.[58]

2.2. Evolución y presencia de las OSC en México

En el inicio del quinto periodo de la relación entre el gobierno y la acción colectiva organizada que se refiere a la participación de las OSC en las políticas públicas que abarca del 2000 al 2012, se observa una mayor presencia de las OSC en la

[57] Mario Alberto Velázquez García. “Los movimientos ambientales en México”, en *Los grandes problemas de México. VI Movimientos sociales*. Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.). México, El Colegio de México, A.C., 2010, pp. 275-335.

[58] El Grupo Oaxaca se trató de un fenómeno inédito de movilización social que tuvo su origen en la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática" convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca. (Juan Francisco Escobedo. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Universidad de Palermo / Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, julio-diciembre de 2003, pp. 63-92).

escena pública nacional, lo cual se refleja en una tendencia creciente en su número.

Miriam Calvillo y Alejandro Favela (2004) en su estudio sobre el estado cuantitativo de las OSC que comprendió los años de 1998 a 2000 ubicaron en 1998 un total de 8,618 OSC, en tanto que para 1999 la cifra fue de 9,283 y en el 2000 la cantidad fue de 10,805.[59]

Por otra parte, en el Censo Nacional de Organizaciones Civiles levantado en el año 2000, producto de un esfuerzo conjunto del Insol (ahora Instituto Nacional de Desarrollo Social), la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I) y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), el número de organizaciones ciudadanas detectadas en el país fue de 9,013; de ellas 1,492 (16.55%) correspondían al Distrito Federal.[60]

A partir de la LFFAROSC promulgada en febrero de 2004 se tiene una mayor disponibilidad de datos sobre la evolución en términos numéricos de las OSC en la República mexicana. El cuadro 3 informa sobre las asociaciones ciudadanas inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el periodo 2004-2012. De los datos recopilados se observa que a finales de 2005 se habían inscrito 2,956 OSC y al 31 de diciembre de 2012, se cuenta con 19,826.

[59] Miriam Calvillo Velasco y Alejandro Favela Gavia. "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en Jorge Cadena Roa (coord.). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy.* México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 73-120.

[60] Clara Inés Charry S. "Geoestadísticas de las ONG's en México hoy". *Polis*, vol. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2000, p. 191. En 1997, Fernando Pliego Carrasco ubicó 900 OSC, de las cuales 640 logró entrevistar, que desarrollan sus actividades o tienen su sede principal en la ciudad de México. (*Panorama de las Organizaciones No Gubernamentales en la ciudad de México. Encuesta 1997.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. XI-XX).

Cuadro 3. OSC inscritas en el Registro Federal de las OSC		
Año	**Inscritas por año**	**Total acumulado por año**
2004	3	3
2005	2,953	2,956
2006	1,444	4,400
2007	1,729	6,129
2008	2,300	8,429
2009	2,336	10,765
2010	2,497	13,262
2011	3,315	16,577
2012	3,249	19,826

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx
El Registro inició su operación el 24 de noviembre de 2005.

Algunas de las características generales de las OSC son las siguientes: a) tienen una organización formal, aunque no necesariamente bien institucionalizada, b) sus miembros se adscriben voluntariamente a las mismas; c) no actúan guiadas por un afán de lucro individual o privado; d) no realizan ningún tipo de proselitismo partidista, político – electoral o religioso, y e) sus objetivos implican la búsqueda de cambios políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales a lograr en el corto, mediano o largo plazos.

Las OSC expresan en su interior las limitaciones históricas que han padecido y las condiciones en que se han desarrollado. Sin duda, el sector de OSC en México es reducido, comparado con otros países como lo indica el cuadro 4, lo cual tiene su explicación, entre otros, en los siguientes factores: 1) la falta de una cultura cívica en su vertiente asociativa que constituye una de las herencias de la rigidez autoritaria, y 2) la carencia de una política pública orientada al desarrollo de una sociedad civil activa que refleje la pluralidad política, social, económica y cultural del país.

Incluso se puede ir más allá, y como señalan Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2010), el patrón asociativo es el resultado de tendencias de largo plazo que están relacionadas con el modelo económico, el tipo de régimen

político, los patrones culturales dominantes, así como el marco jurídico que regula específicamente los tipos de asociación.[61]

Cuadro 4. Número de OSC en otros países

País	Número de OSC
Estados Unidos	2,000,000
Brasil	338,000
Argentina	120,000
Chile	106,000

Fuente: Michael D. Layton. "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada". *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm. 247, noviembre de 2011, p. 11.

La debilidad del tejido asociativo afecta la representatividad de los mecanismos participativos que están integrados por grupos organizados. En un contexto de escasa acción colectiva organizada se puede dudar de la capacidad de las OSC que forman parte esta acción colectiva para representar la voz del conjunto de los ciudadanos. No obstante lo anterior, estas OSC pueden llegar a significar por si mismas mecanismos o espacios para la participación ciudadana, al estar integrados por ciudadanos activos que, generalmente sobre la base de una ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y participar de manera frecuente y sostenida. Sin descartar que algunas pueden promover la deliberación pública, pero no ser especialmente democráticas en el desarrollo de sus actividades.[62]

De las 19,826 OSC en el país, 8,112 (41%) se encuentran en cuatro entidades federativas: como puede verse en el cuadro 5, 4,063 (20.5%) corresponden al Distrito Federal, 1,524 (7.7%) al Estado de México, 1,422 (7.2%) a Veracruz y 1,103 (5.6%) a Oaxaca. Con una presencia baja de OSC están los estados de Baja California Sur con 125 (0.6%), así como Campeche y Colima con 170 (0.9%) cada uno.

[61] Evelina Dagnino, Alberto J. Overa y Aldo Panfichi. *Op. cit.*, p. 36.
[62] María Fernanda Somuano ha demostrado que los valores y las actitudes de los miembros de las OSC no son necesariamente más democráticos que los de los no miembros y que muchas OSC en México todavía tienen formas de organización y funcionamiento que distan de ser democráticas (*Sociedad civil organizada y democracia en México.* México, El Colegio de México, A.C., 2011, 293 pp).

Cuadro 5. OSC por entidad federativa

Entidad federativa	2012	%
Aguascalientes	248	1.3
Baja California	707	3.6
Baja California Sur	125	0.6
Campeche	170	0.9
Chiapas	749	3.8
Chihuahua	682	3.4
Coahuila	563	2.8
Colima	170	0.9
Distrito Federal	4,063	20.5
Durango	579	2.9
Estado de México	1,524	7.7
Guanajuato	589	3.0
Guerrero	406	2.0
Hidalgo	416	2.1
Jalisco	813	4.1
Michoacán	800	4.0
Morelos	464	2.3
Nayarit	204	1.0
Nuevo León	456	2.3
Oaxaca	1,103	5.6
Puebla	674	3.4
Querétaro	325	1.6
Quintana Roo	253	1.3
San Luis Potosí	276	1.4
Sinaloa	311	1.6
Sonora	356	1.8
Tabasco	268	1.4
Tamaulipas	274	1.4
Tlaxcala	305	1.5
Veracruz	1,422	7.2
Yucatán	320	1.6
Zacatecas	211	1.1
Total	**19,826**	**100.0**

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

El cuadro 6 muestra la distribución de las OSC existentes en el país en las distintas actividades que realizan las mismas. Sin embargo, hay que señalar que cuando las OSC se inscriben en el Registro tienen la opción de seleccionar de una a cinco actividades, por lo que la suma total de ellas no es igual al número de organizaciones. Esta amplitud de actividades de las OSC les permite movilizarse

en función de los objetivos de los directivos o el conglomerado, así como de las prioridades de los programas de la APF o de los organismos internacionales que apoyan sus proyectos.

Cuadro 6. OSC por actividad, 2012

Fracción	Actividad	2012	%
I	Asistencia social	4,066	7.44
II	Alimentación popular	2,234	4.09
III	Cívicas	2,362	4.32
IV	Asistencia jurídica	2,097	3.84
V	Pueblos y comunidades indígenas	2,991	5.48
VI	Equidad de género	2,853	5.22
VII	Grupos sociales con discapacidad	2,549	4.67
VIII	Desarrollo comunitario	4,494	8.23
IX	Derechos humanos	3,168	5.80
X	Deporte	1,598	2.93
XI	Salud	3,771	6.90
XII	Ambiente	3,488	6.39
XIII	Fomento educativo	7,736	14.16
XIV	Economía popular	5,573	10.20
XV	Protección civil	1,677	3.07
XVI	Creación y fortalecimiento de OSC	3,554	6.51
XVII	Derechos de los consumidores*	5	0.01
XVIII	Seguridad ciudadana**	74	0.14
XIX	Las que determinen otras leyes	328	0.60
	Total	**54,618**	**100**

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

* La actividad “Promoción y defensa de los derechos de los consumidores” se incorporó al artículo 5 de la LFFAROSC el 28 de enero de 2011.

** La actividad “Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana” se agregó al artículo 5 de la LFFAROSC” el 25 de abril de 2012.

Las OSC pueden registrarse bajo múltiples actividades, no necesariamente representativas de su objeto social preponderante, lo cual dificulta identificar las áreas de acción a las que efectivamente se dedican y contar con datos precisos que sirvan como base para generar políticas de fomento a las mismas diferenciadas por actividad. En este sentido, cada una de las 19,826 OSC vigentes en el año de 2012 está clasificada en más de una actividad, por lo que la suma total de actividades no se corresponde con la cifra de OSC.

Se puede observar que en la actividad “Fomento educativo” se concentran más OSC, con el 14.16% del total, por lo que la mayor parte de la acción organizada de la sociedad civil se dirige hacia la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; le sigue la de “Economía popular” con el 10.20%; en tercer lugar “Desarrollo comunitario”, con el 8.23% orientado a la cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, y en cuarto lugar “Asistencia social”, con el 7.44%. Esto significa que las principales actividades de las OSC en México están relacionadas con acercar algún tipo de bienestar y desarrollo a los sectores más vulnerables de la población, como una forma de reivindicación social y ciudadana.

Sin duda, la sociedad civil organizada se ha ido fragmentando en una gran variedad de OSC. Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del gobierno y de los partidos políticos. Sin embargo, en la democracia naciente se encuentran en construcción los nuevos canales de mediación de los intereses particulares en los diversos asuntos de carácter público. La administración pública debe dar respuesta a esta realidad que hoy es inabarcable bajo esquemas corporativos del pasado autoritario. ¿Cómo adecuar la administración pública a esa realidad compleja y fragmentada? ¿Cuáles son los canales para equilibrar los intereses particulares con el interés general? ¿Cuál debe ser el nuevo formato de la relación entre gobierno y sociedad?

Históricamente, las OSC se han acogido a distintas figuras jurídicas que les confieren una expresión formal y les permiten actuar con cierto margen frente a las figuras mercantiles y productivas. Las figuras más comunes son la Asociación Civil (A.C.), Sociedad Civil (S.C.), Institución de Asistencia Privada (IAP), Institución de Beneficencia Privada (IBP) y Asociación de Beneficencia Privada (ABP). El cuadro 7 registra la distribución porcentual de acuerdo con su constitución legal.

Cuadro 7. Figuras jurídicas de las OSC		
Figura jurídica	**2012**	**%**
Asociación Civil (A.C.)	18,454	93.08
Asociación de Beneficencia Privada (ABP)	87	0.44
Institución de Asistencia Privada (IAP)	360	1.82
Institución de Beneficencia Privada (IBP)	476	2.40
Otra	443	2.23
Sociedad Civil (SC)	6	0.03
Total	**19,826**	**100.0**

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

En el caso de las OSC que se acogen a la LFFAROSC, la figura jurídica mayoritaria es la A.C., la cual es una agrupación de personas vinculadas por un contrato con un fin común y sin un carácter preponderantemente económico; de las 19,826 OSC inscritas, el 93.08% son asociaciones civiles. Se trata de una figura legal introducida en la legislación civil mexicana en el año de 1928 y que sirve de sustento jurídico a la acción colectiva organizada que se involucra en actividades orientadas al cambio social y político del país.

Las figuras legales de ABP, IAP e IBP son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia y sin propósito de lucro. Este tipo de OSC son entendidas como auxiliares de la administración pública local que, en conjunto suman 923 y representan el 4.66%, se rigen por las leyes en la materia en las entidades federativas que cuentan con las mismas.

Estas organizaciones desarrollan modelos de atención de corte eminentemente “asistencialista”, consistente en proporcionar servicios y productos a la población, sin visualizar un proyecto de desarrollo de capacidades y de oportunidades, bajo un esquema de dependencia debido a que se considera a las personas como sujetos de tutela.

Por otra parte, el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) clasifica a las OSC en dos grupos: personas morales con fines no lucrativos (PMFNL) y personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles. A las organizaciones que obtienen esta autorización se les denomina como donatarias autorizadas.

Ambos tipos de organizaciones comparten la ventaja de estar exentas del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Las donatarias autorizadas, adicionalmente, tienen la prerrogativa de poder emitir recibos deducibles de impuestos por los donativos que reciban, los cuales pueden ser contabilizados, por quienes realizan el donativo, como un gasto deducible del ISR por el equivalente del monto donado y hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.

El número de OSC que tienen autorización para emitir recibos deducibles de impuestos ha ido aumentando gradualmente desde la publicación de la LFFAROSC en febrero de 2004. En cuanto al periodo 2005-2012, que compete a esta investigación, el cuadro 8 indica que las OSC que cuentan con autorización para emitir recibos deducibles de impuestos se incrementaron el 28.87% en el año 2012, pasando de 5,430 en 2005 a 7,634 en 2012. Sin embargo, en 2011 se presentó una reducción de 1,045 donatarias autorizadas.

Cuadro 8. Número de Donatarias Autorizadas por año

Año	Número de Donatarias Autorizadas	Variación
2004	5,432	
2005	5,430	-0.04
2006	5,754	5.97
2007	5,996	4.21
2008	6,364	6.14
2009	6,853	7.68
2010	7,004	2.20
2011	6,589	-5.93
2012	7,634	15.86

Fuente: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html

Con la publicación de la LFFAROSC se ha fortalecido la interacción de la administración pública y las formas institucionalizadas de acción colectiva mediante el diseño e implementación de programas y acciones encaminadas a fomentar las actividades de las OSC, como apoyos y estímulos públicos de carácter económico, especie, capacitación presencial y a distancia, asesoría, servicios, difusión, concertación y coordinación. El cuadro 9 muestra el número de apoyos y estímulos destinado por las dependencias y entidades de la APF y las OSC apoyadas.

Cuadro 9. Número de apoyos y estímulos otorgados a OSC por año

Año	No. de apoyos y estímulos otorgados	No. de OSC apoyadas	No. de OSC inscritas
2006	3,110	1,891	4,400
2007	4,973	2,876	6,129
2008	5,920	4,493	8,429
2009	5,493	3,229	10,765
2010	8,763	4,110	13,262
2011	13,343	5,201	16,577
2012	14,517	6,016	19,826
Promedio de OSC apoyadas:		3,973	

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

En el año 2006 se otorgaron 3,110 apoyos y estímulos a 1,891 OSC, las cuales representan el 42.96 por ciento de las 4,400 organizaciones de acción colectiva que cuentan con CLUNI. Mientras, en el año 2012 se destinaron 14,517 apoyos y estímulos a 6,016 OSC que constituyen el 30.34 por ciento de las 19,826 asociaciones ciudadanas inscritas en el Registro. Los datos anteriores revelan que las dependencias y entidades de la APF, en el marco de la aplicación de la LFFAROSC, se relacionan con un circuito de aproximadamente 4,000 OSC por año, mediante la realización de acciones de fomento de tipo económico, especie, capacitación presencial y a distancia, asesoría, servicios, difusión, concertación y coordinación.

Las políticas y acciones que se formulen para regular y orientar el desarrollo de OSC en México deberán tomar en cuenta el comportamiento de su crecimiento en los últimos años. De esta forma, será posible observar tanto los avances logrados como las discrepancias existentes para promover su desarrollo equilibrado.

Cabe destacar, que en los últimos años se han incrementado los recursos económicos que las dependencias y entidades destinan a las OSC. En el cuadro 10 se detalla el monto de los recursos asignados a las OSC de 2005 a 2012; entre 2005 y 2012 se canalizó un total de $28,299,422,103.06 a las OSC.

Cuadro 10. Recursos económicos canalizados para las OSC por año

Año	Monto	No. de OSC apoyadas
2005	$1,232,992,843.06	1,173
2006	$1,659,599,255.00	1,679
2007	$2,201,282,340.00	2,155
2008	$4,842,004,109.00	2,598
2009	$3,199,205,283.00	2,587
2010	$4,350,397,799.00	3,049
2011	$4,564,815,343.00	2,900
2012	$6,249,125,131.00	3,251

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

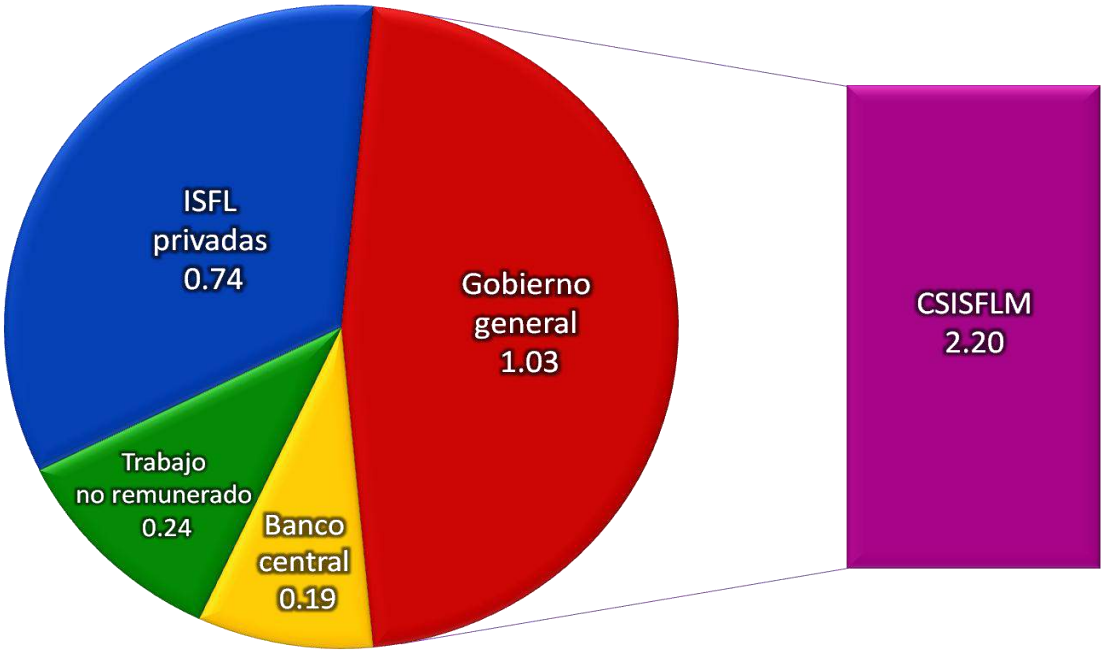
Los datos presentados expresan la importancia que han alcanzado las OSC en el país, la cual no sólo es numérica sino que también se puede considerar por su impacto, alcance y presencia nacional. En este sentido, en 2011 se publican, por primera ocasión, los resultados de la *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL)* de México, mediante la cual se da a conocer la dimensión, participación e impacto económico de las actividades realizadas por las OSC.

Esta cuenta satélite es la mejor aproximación al tamaño de la acción colectiva organizada en México, cuya fuente de información son los censos económicos de 2009 y que el INEGI recogió en 2008, donde se identifican 40,089 ISFL, casi dos veces el número de las OSC con CLUNI (19,826 al 31 de diciembre de 2012) y

más de cinco veces el número de donatarias autorizadas (7,634 al 31 de diciembre de 2012).[63] Las ISFL comprenden OSC, IAP, fundaciones, sindicatos, clubes, colegios y universidades.

En 2008, el Producto Interno Bruto (PIB) de las ISFL en México ascendió a un total de 238 mil 278 millones de pesos, cantidad que representa el 1.96% del PIB nacional, como se indica en la gráfica 1. De ese total, el 1.22% del PIB nacional lo generaron los organismos públicos clasificados en el sector institucional del gobierno general y el Banco Central, mientras que el 0.74% del PIB nacional corresponde al accionar de las OSC. Por sectores de actividad, las tareas en las que están inmersas las ISFL consisten principalmente en los servicios educativos, ya que generan la mitad del PIB de la cuenta satélite.

Gráfica 1. Proporción del PIB de las ISFL en el PIB nacional, 2008 (Proporción porcentual)

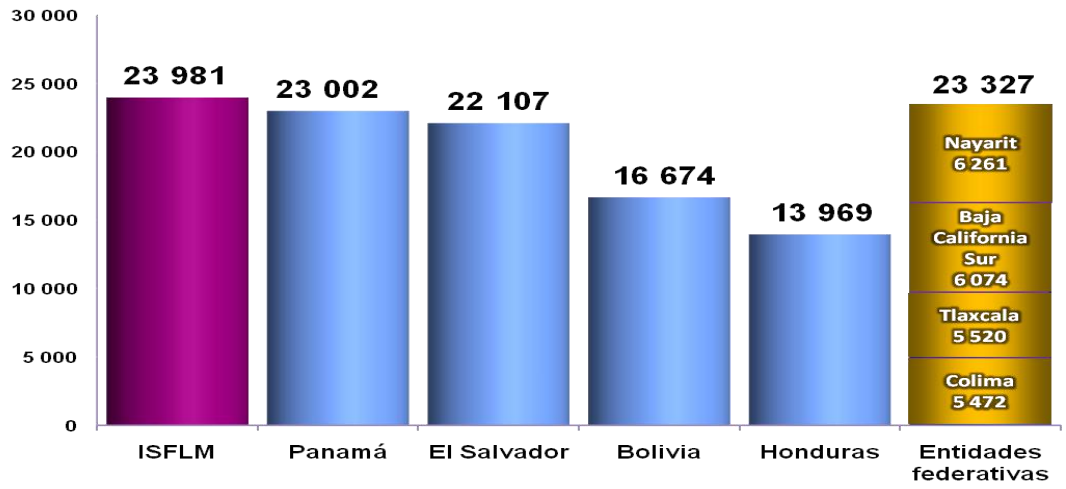


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL).* México, INEGI, 2011, p. 27.

[63] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL).* México, INEGI, 2011, p. 59.

Asimismo, la magnitud del PIB de las ISFL resulta ser mayor que la suma del PIB de Colima, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit. Mientras, que en el contexto internacional es comparable con el PIB de algunos países latinoamericanos como Panamá, El Salvador, Bolivia y Honduras, tal como se establece en la gráfica 2.

Gráfica 2. PIB de las organizaciones no lucrativas en relación con algunas entidades federativas y países, 2008 (Millones de dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL).* México, INEGI, 2011, p. 28.

2.3. Participación ciudadana en la gestión pública en el marco de la alternancia política

Esta investigación surgió del interés por entender el papel estratégico de la administración pública en su interacción con la sociedad civil organizada. Pensar la administración pública desde esta perspectiva es una necesidad teórica, y también una tarea actual, con implicaciones políticas y prácticas, en un momento marcado por cambios transcendentales. Como se ha visto, los nuevos esquemas de buen gobierno otorgan a los ciudadanos y sus organizaciones un rol más activo en la gestión pública.

El enfoque administrativo seguido por décadas y la concentración de poder burocrático, desembocaron en una limitada participación de la sociedad en los asuntos públicos y en una atención ciudadana cada vez más deficiente. En el marco de la alternancia en la presidencia de República en el año 2000 y ante la expectativa de que el nuevo gobierno tendría una capacidad de respuesta superior a la demanda social, se puede observar un incremento en la percepción de los ciudadanos sobre su participación por lo que acontece en el espacio público, lo cual está directamente vinculado con la corresponsabilidad y la interacción del mundo público y el social.

La *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)* de la Secretaría de Gobernación, en el año 2003 arrojó que el 48.5% de los ciudadanos mexicanos considera que la ciudadanía en el futuro tendrá más oportunidades para influir en las decisiones del gobierno. En el 2005, 50% de los mexicanos encuestados declararon tener en el futuro más oportunidades de influir en las decisiones gubernamentales, mientras en el 2012, 43% de los entrevistados consideró que, en el futuro, los ciudadanos tendrán mayores oportunidades de influir en las decisiones públicas.[64]

En este contexto, los esfuerzos a favor del cambio de la APF durante los gobiernos de la alternancia en el poder consideran un enfoque orientado al ciudadano en el quehacer de las autoridades públicas.[65] Durante el gobierno de Vicente Fox, el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, a cargo de la Secretaría

[64] www.encup.gob.mx. Estos datos coinciden con la "Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado", elaborada en marzo de 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual reveló que el 50.6 por ciento de la población entrevistada dice no interesarse por los asuntos públicos del país. (Documento consultado el 11 de septiembre de 2013 en www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/).

[65] De acuerdo con José Juan Sánchez González, en México han existido tres modalidades para transformar la APF: reforma (1821-1982), modernización (1983-2000) e innovación (2000-2006), las cuales han sido implementadas con diferentes objetivos y circunstancias históricas. ("La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno". *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril de 2009, p. 10).

de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), se propuso cinco objetivos estratégicos: 1) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; 2) controlar y detectar prácticas de corrupción; 3) sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, 4) dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad, y 5) administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.[66]

Al Programa se le dio seguimiento a través de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF creada, mediante Acuerdo Presidencial del 4 de diciembre de 2000, como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades gubernamentales.[67]

Asimismo, el mejoramiento en la administración pública se estructuró en torno a la Agenda de Buen Gobierno, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación y la Calidad Gubernamental creada en diciembre de 2000. La agenda fue anunciada el 6 de noviembre de 2002, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, e incluyó seis líneas de acción y que se refieren a conseguir un gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria, y honesto y transparente.[68] Dichas líneas de acción pretenden modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno, superando expectativas y recuperando la confianza.

La agenda está definida por principios gerenciales y con base en las ideas de la nueva gestión pública, al considerar a la administración pública un terreno propicio

[66] Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006". México, Secodam, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2002.
[67] Poder Ejecutivo Federal. "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente". México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.
[68] José Juan Sánchez González. *Op. cit.,* p. 24.

para la competencia y la búsqueda de efectividad y eficiencia, sin detenerse a tomar en cuenta impactos de carácter social. Destaca la idea de entender a la ciudadanía como cliente, la cual resulta inadecuada a lo que sucede en la interacción de la administración pública y la sociedad, en la que la primera no puede actuar como empresa y la segunda como cliente.

No obstante, la Agenda de Buen Gobierno implementada durante la administración 2006-2012 brindó una referencia y punto de partida para las estrategias y líneas de acción del *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*.[69] Para su funcionamiento, el referido Programa se basó en cinco ejes, a saber: 1) orientación a resultados, 2) flexibilidad, 3) innovación y experiencia, 4) sinergia, y 5) participación ciudadana. El último eje consideró la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

Este Programa, conjuntamente con el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012*, impulsó acciones en materia de participación ciudadana. Este último Programa esbozó seis objetivos estratégicos, los cuales contribuyen a la alineación de los ejes institucionales del PND 2007-2012, entre ellos el de institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad, así como una estrategia y dos líneas de acción, como puede observarse en el cuadro 11.

[69] Poder Ejecutivo Federal. "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012". *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 10 de septiembre de 2008. Durante 2007 la SFP realizó tres consultas ciudadanas con la participación de líderes de opinión, OSC, cámaras empresariales, instituciones académicas y organismos internacionales en 14 temas relacionados con la gestión pública, uno de ellos fue la participación ciudadana. De los problemas identificados por los participantes en estas consultas, destaca que no se involucra a los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.

Cuadro 11. Participación ciudadana en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012	
Estrategia 4.1	Establecer condiciones en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.
Líneas de acción	4.1.1 Establecer Lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal. 4.1.2 Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos. 4.1.3 Promover en los órdenes de gobierno estatal y municipal la adopción de esquemas de contraloría social.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012". *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 11 de diciembre de 2008.

Hoy en día el reto de los gobiernos es transitar de una democracia donde la participación de la sociedad está limitada a la elección de sus gobernantes a una democracia de ciudadanos, en la cual las instituciones garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.

En el mensaje del Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, donde se presentó el referido Programa se advierte la importancia de la gobernanza:

> "[…] Esta visión más amplia de la democracia implica la redefinición de la acción de gobernar, bajo la cual se reconoce que la complejidad de los problemas y los desafíos que la sociedad enfrenta, demandan nuevas formas de actuación e interacción entre la sociedad y el gobierno.
>
> El ejercicio de este enfoque de gobernación, también referido como gobernabilidad democrática, establece y compromete la existencia de novedosas formas de diseño institucional en políticas públicas y prácticas de gestión que tengan como base la corresponsabilidad y participación entre gobierno y sociedad".[70]

Se definió como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la APF, con el fin de generar una cultura social de rendición de cuentas,

[70] Secretaría de la Función Pública. "Mensaje del Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas", en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México, SFP, 2008, p. 5. (Documento consultado el 15 de octubre de 2013 en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf).

combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la redefinición de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Este Programa busca situar al ciudadano en el centro de la atención de la administración pública, mediante una vinculación con los sectores organizados y ampliando los espacios para que la ciudadanía participe, de manera circunscripta, en las políticas públicas relacionadas con la prevención y combate a la corrupción.

De forma adicional, el PNRCTCC contribuye a dar cabal cumplimiento a los compromisos adoptados por el gobierno federal en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad en materia de combate a la corrupción.[71] Este Acuerdo fue firmado el 21 de agosto de 2008 y publicado en el *DOF* el 25 de agosto del mismo año, como un mecanismo establecido entre los poderes de la Unión y los órdenes de gobierno y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas a favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

En el informe sobre el cumplimiento del Programa, destacan los siguientes resultados: se garantizó la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF, a través de los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, publicados en el *DOF* el 11 de abril de 2008, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la reforma de fecha 28 de mayo de 2009, donde se incluyó la figura de testigos sociales en contrataciones públicas.[72]

[71] "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad". México, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 2008.
[72] Secretaría de la Función Pública. *Memoria documental. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.* México, SFP, 2012, pp. 33-35. (Documento consultado el 10 de septiembre de 2013 en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/pnrctcc_091112.pdf).

Sin duda, de manera paralela a la transición política en México se gestó un cambio en la relación del gobierno y la ciudadanía mediante la conformación de incipientes mecanismos de gobernanza participativa para incorporar a la acción colectiva organizada en los asuntos públicos, a fin de generar legitimidad en el gobierno y conducir una sociedad más compleja con ciudadanos expuestos a diversas fuentes de información.

2.3.1. Administración 2000-2006

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006* señala la necesidad de adoptar medidas de buen gobierno. Algunas de ellas correspondían a las normas básicas de acción gubernamental: 1) apego a la legalidad; 2) gobernabilidad democrática; 3) federalismo; 4) transparencia, y 5) rendición de cuentas.[73] Sus objetivos y estrategias se dividen en tres áreas: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto. Dentro de esta última y en el apartado de gobernabilidad democrática se estableció el objetivo rector 3, la estrategia f y diversas líneas de acción vinculadas con la participación de la ciudadanía en las políticas públicas y el marco legal de fomento a las actividades de las OSC, las cuales se describen en el cuadro 12.

Cuadro 12. Participación ciudadana y OSC en el *PND 2001-2006*

Área orden y respeto	
Gobernabilidad democrática	
Objetivo rector 3	Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática
Estrategia f	Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.
Líneas de acción	Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la administración pública federal. Se reforzarán los canales de comunicación del Poder Ejecutivo Federal con la sociedad, incluidos los de la propia Oficina de la Presidencia. Se estimulará la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México. Presidencia de la República, 2001, p. 138.

[73] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México. Presidencia de la República. México, 2001, p. 44.

Para desarrollar estas líneas de acción en materia de procesos participativos en las políticas públicas y el fortalecimiento de las OSC, el 13 de diciembre de 2000 el presidente Vicente Fox Quesada creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, que encabezó Rodolfo Elizondo Torres, y se esbozó la siguiente justificación:

> "Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha pronunciado por una participación ciudadana más activa que colabore directamente con el gobierno para construir el país que los mexicanos esperan, por lo que ha considerado la creación de una unidad de asesoría de la Presidencia de la República encargada de cuidar, fortalecer y fomentar las relaciones ciudadanas, y […]".[74]

Derivado de lo anterior, la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana planteó impulsar dos prioridades: 1) apoyar a las organizaciones de acción colectiva para impulsar la propuesta de ley federal de fomento a las actividades de las OSC y 2) elaborar el Programa Nacional de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.[75] Sin embargo, esta oficina presidencial solamente logró avances en la primera prioridad al cabildear a favor de la "Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles".

Respecto a la segunda prioridad, el 5 y 6 de julio de 2001 la Coordinación organizó el "Taller de Análisis sobre la Participación Ciudadana en Políticas Públicas", con el propósito de que especialistas, servidores públicos y OSC evaluaran las experiencias de participación social y ciudadana desarrolladas en el sector público federal.[76] Este diagnóstico permitiría diseñar mejores mecanismos de participación y colaboración entre el gobierno y la sociedad.

---

[74] Poder Ejecutivo Federal. "Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000". México, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2000. Cabe mencionar, que el 4 de diciembre del mismo año se publicó la reorganización de las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República, donde se incluyen las de innovación gubernamental, políticas públicas, planeación estratégica y desarrollo regional, sin embargo no se contempla la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.

[75] Rubén Aguilar Valenzuela. *La sociedad civil en México.* México, Gobierno del Estado de Durango / Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 147.

[76] Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas.* México, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana /

A pesar de que por primera vez se enlistó en el anexo de relación de temas de prioridad nacional para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales del PND 2001-2006 el de cultura política y participación ciudadana, la elaboración del Programa Nacional de Participación Ciudadana en Políticas Públicas no se concluyó, por lo que solamente se publicó el Programa Especial de Fomento de la Cultura Democrática, a cargo de la Secretaría de Gobernación.[77]

Debido a la llegada de un gobierno con nuevos enfoques y, como expresión de la creciente importancia de la acción colectiva organizada, varios activistas de las OSC fueron incorporados en la función pública en el periodo de 2000 a 2006. Por ejemplo, en la Secretaría de Desarrollo Social, Vicente Arredondo Ramírez, de la Fundación Demos, IAP, fue el primer coordinador nacional del Programa Educación, Salud y Alimentación "Progresa" (hoy Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), posteriormente su lugar fue ocupado por el dirigente de Alianza Cívica, A.C., Rogelio Gómez Hermosillo, quien ya estaba a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social. A la posición de este último llegó Cecilia Loría Saviñón, de la Coordinación Nacional de Mujeres por un Milenio Feminista.[78]

También Mariclaire Acosta, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., fue nombrada Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Rubén Aguilar Valenzuela, asesor y consultor de organizaciones ciudadanas, fue designado coordinador general en la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

Banco Mundial / Consejo de la Sociedad Civil / Fundación Comunitaria Morelense, IAP, 2001, 209 pp.

[77] Poder Ejecutivo Federal. *Programa Especial de Fomento de la Cultura Democrática.* México, Secretaría de Gobernación, 2001, 193 pp.

[78] Daniela Pastrana. "La 'nueva relación' con el gobierno nunca llegó". Suplemento *Masiosare* de *La Jornada*, núm. 259, México, 8 de diciembre de 2002, pp. 8 y 9.

2.3.2. Administración 2006-2012

El *PND 2007-2012* planteó como compromiso del gobierno federal ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas. Dicho Plan se estructuró en cinco ejes: 1) estado de derecho y seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4) sustentabilidad ambiental, y 5) democracia efectiva y política exterior responsable. En este último eje, en el inciso 5.3 sobre participación ciudadana, se planteó un objetivo, dos estrategias y tres líneas de acción sobre la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, implementación y evaluación en las políticas públicas, como puede verse en el cuadro 13.

Cuadro 13. Participación ciudadana y OSC en el *PND 2007-2012*

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior	
5.3. Participación ciudadana	
Objetivo 3	Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
Estrategia 3.1	Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.
Línea de acción 1	Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas.
Estrategia 3.3	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Línea de acción 1	Construir alianzas con la sociedad civil y establecer foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad.
Línea de acción 2	Desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México. Presidencia de la República. México, 2007, 321 pp.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales del *PND 2007-2012*, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaborarían tendrían que considerar la democracia y la participación ciudadana como temas prioritarios para el desarrollo nacional. Sin

embargo, no se publicó ningún programa, en estas temáticas, que se derivara del *PND 2007-2012*.

En el *PND 2007-2012* se hizo mayor énfasis en la participación individualizada en los asuntos públicos más que a la de las diversas formas de organización social y civil. Además, en este documento no se hace referencia en algún objetivo, estrategia o línea de acción al fomento a las actividades de las OSC, a pesar de que la LFFAROSC ya tenía tres años de haber entrado en vigor. Cabe destacar, que es en el *Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012* donde se desarrolló lo referente al fomento a las actividades de las asociaciones voluntarias, así como la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, como se puede apreciar en el cuadro 14

Cuadro 14. Participación ciudadana y OSC en el *Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012*

Objetivo sectorial 1	Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México.
Estrategia 1.3	Fortalecer la relación y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones políticas nacionales.
Línea de acción 1.3.1 Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.	- Participar en la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil integrada por SEDESOL, SEGOB, SHCP y SRE. - Presidir el Consejo Técnico Consultivo que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. - Elaborar estudios en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.
Objetivo sectorial 5	Consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad.
Estrategia 5.7	Fomentar la participación ciudadana en políticas públicas.
5.7.1 Programa de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.	- Elaborar estudios sobre los consejos de participación ciudadana en las dependencias de la Administración Pública Federal. - Difundir la importancia de los consejos y mecanismos de participación ciudadana de las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de los medios de comunicación. - Organizar foros, seminarios o conferencias sobre la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas. - Elaborar manuales y guías sobre metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. "Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012". México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio de 2008, pp. 10, 11 y 19.

Los avances en el establecimiento de vínculos de participación en la administración pública con actores de la sociedad civil se verán fortalecidos con nuevas formas de institucionalización de la democracia directa. El 9 de agosto de 2012 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia política.[79]

Los cambios introducidos dan un mayor poder a los ciudadanos. En primer lugar, se otorga a la ciudadanía el derecho de presentar las iniciativas de ley que considere pertinentes para definir el rumbo del país. También, por primera vez en la historia de México, cualquier ciudadano podrá postularse de manera independiente a cargos de elección popular. Asimismo, se fortalece la democracia directa, al elevar la consulta popular a rango constitucional, por lo que se abre la puerta a los ciudadanos para expresar su opinión sobre los grandes temas nacionales.

2.4. El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal

Con estos antecedentes se puede entender el advenimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la APF, principalmente de los consejos consultivos, con el propósito de construir procesos en los cuales la toma de decisiones y su instrumentación sea una responsabilidad concertada entre el gobierno y la sociedad civil organizada, por lo que las políticas públicas deben comprenderse como una configuración de interacciones.

A partir de la revalorización o el "retorno del Estado" en la primera década del año 2000 y en contraste con el experimento neoliberal de los años ochenta y noventa donde el mercado establece los principios orientadores de la sociedad, se considera que el gobierno desempeña un papel destacado en tres campos: en la

[79] Poder Ejecutivo Federal. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política". México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico, como garante de la integración de la sociedad, y en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.[80]

Respecto a este último rol del gobierno, y desde una perspectiva institucional la mayoría de los países latinoamericanos reforman su institucionalidad participativa, es decir, reorganizan las instituciones gubernamentales incorporando la participación de las OSC en la gestión pública, diseñando nuevas instituciones o reestructurando las existentes. Al mismo tiempo, las políticas públicas se encaminan hacia los derechos ciudadanos en detrimento del asistencialismo. Esta tarea requiere, la participación activa de los involucrados como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios.

En este marco, en el año 2000 en México se incrementó la creación de nuevas formas de relación con la ciudadanía mediante la apertura de más espacios institucionales de participación para las OSC, que vienen a completar los procedimientos participativos de los diversos sectores sociales existentes a nivel federal, estatal y municipal vinculados con el proceso de planeación del desarrollo.

Las disposiciones legales nacientes establecieron arreglos institucionales con distinto alcance y profundidad como consejos, comisiones, comités y sistemas en casi todas las secretarías de Estado, los cuales buscan incentivar la implicación de ciudadanos y las asociaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general. Los mecanismos participativos son avances legales e institucionales que pretenden acercar la acción colectiva organizada a la esfera pública. Los ejemplos más conocidos en las secretarías con mayor vinculación, se presentan en el cuadro 15.

[80] Norbert Lechner. “El Estado en el contexto de la modernidad”, en Norbert Lechner *et al* (coords.). *Reforma del Estado y coordinación social.* México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés, 1999, pp. 39-40.

Cuadro 15. Principales mecanismos participativos en la APF	
Secretaría	**Mecanismo**
Secretaría de Gobernación	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
	Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP)
	Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población
	Consejo Técnico Consultivo que establece la LFFAROSC
	Consejo Nacional de Radio y Televisión
	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Consejo Directivo de la Financiera Rural
Secretaría de Desarrollo Social	Consejo Consultivo de Desarrollo Social
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Consejo Consultivo de Cambio Climático
	Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (CONAVIS)
	Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable
	Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad (CNEAS)
	Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP)
	Consejos de Cuenca
	Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental
	Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (SINADES)
	Consejo Consultivo Nacional del Corredor Biológico Mesoamericano México
	Consejo Nacional Forestal (CONAF)
Secretaría de Economía	Consejo Directivo del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
	Consejo Directivo del Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)
	Consejo Directivo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)
	Consejo Consultivo del Consumo
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
	Comités Sistemas Producto
	Consejo Nacional de Pesca y Acuacultura
	Consejo Técnico Consultivo Nacional de Salud Animal
	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
Secretaría de la Función Pública	Consejo Consultivo para la Gestión Pública
Secretaría de Educación Pública	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE)
	Consejos Escolares de Participación Social
Secretaría de Salud	Consejo de Salubridad General
	Consejo Nacional contra las Adicciones

Secretaría	Mecanismo
	Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
	Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes
	Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
	Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad
	Consejo de la Comisión Nacional de Bioética
	Consejo Nacional para la Prevención y Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida
Secretaría de Turismo	Comisión Ejecutiva de Turismo
Procuraduría General de la República	Consejo de Participación Ciudadana

Fuente: Secretaría de Gobernación. *Mecanismos de participación ciudadana*, actualizado a julio de 2011. Documento consultado el 2 de noviembre de 2012 en http://paraosc.segob.gob.mx/es/PARAOSC/Mecanismos_de_Participacion_en_la_APF

Una de las características principales de estos mecanismos de participación ciudadana es su carácter colegiado donde intervienen actores públicos, privados y civiles. Los actores públicos pueden ser servidores públicos que representan a las dependencias y entidades de la APF o representantes del poder legislativo de ambas cámaras. Los actores privados incluyen tanto a las confederaciones patronales y agrupaciones de empresarios como a los sindicatos. Los actores civiles engloban a los representantes de las OSC y de la academia.

De los ejemplos anteriores es necesario diferenciar las comisiones intersecretariales de los consejos consultivos. La creación de las comisiones intersecretariales como instituciones administrativas tiende esencialmente a coordinar la acción pública. La idea de que los órganos del poder público trabajen en coordinación, determina que el presidente de la República dicte diversos decretos o envíe al Congreso de la Unión iniciativas de Ley para su discusión y aprobación que crean comisiones intersecretariales para que actúen como elementos coordinadores de las distintas agencias del sector público.[81] Sin embargo, en la mayoría de ellas se invita a participar a representantes de OSC, cuando los asuntos a tratar así lo requieran.

[81] El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

Las comisiones intersecretariales y los consejos consultivos pueden dar voz a las OSC, quienes generalmente no son escuchadas en los procesos electorales y en el interior de los partidos políticos que simbolizan el núcleo de la democracia representativa. Dichos espacios institucionales para la participación, que operan entre comicios, crean la posibilidad de fomentar una mayor interacción y deliberación entre los ciudadanos y entre éstos y los servidores públicos; se complementa la participación en la política con la participación en las políticas. Sin embargo, resulta esencial determinar hasta qué punto tienen un impacto en el desarrollo de las políticas públicas.

Los dispositivos de participación ciudadana en la gestión pública pueden constituir facilitadores que amplían las oportunidades de incidencia para las OSC en las políticas públicas, aunque también pueden constituir rituales para dar fachada de legitimidad a lógicas verticales y centralistas. Cuando estos mecanismos son solamente instancias rituales de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, los mismos diluyen las potencialidades de los actores de la acción colectiva.

En 2007 la Secretaría de la Función Pública realizó un estudio sobre los mecanismos de atención y participación ciudadana.[82] Su objetivo fue identificar estos mecanismos en las dependencias y entidades federales, así como sus áreas de oportunidad. Ubicó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana: consultas ciudadanas, acceso a la información, consejos consultivos o ciudadanos, espacios de diálogo y consulta, observación ciudadana, contraloría social, financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales, y procesos o subprocesos compartidos gobierno - sociedad. Dicho estudio detectó 189 consejos ciudadanos o consultivos, como se puede ver en el cuadro 15.

[82] Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana… ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal.* México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), 2008, 52 pp.

Cuadro 16. Número de consejos consultivos		
Sector	**2007**	**Por normatividad**
Desarrollo social y recursos renovables	42	42
Desarrollo económico	31	24
Educación y cultura	55	47
Energía	16	10
Hacienda	15	11
Saludos, trabajo y seguridad social	18	16
Seguridad nacional	12	7
Total	189	157

Fuente: Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana… ¿Para qué?*, *Op. cit.*, p. 21.

Felipe Hevia (2011) en su artículo intitulado "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal" analiza 256 leyes federales vigentes, 131 reglas de operación y fuentes secundarias e identifica 409 órganos colegiados de deliberación.[83] En 163 casos se trata de instancias públicas de deliberación (IPD), donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas, como se observa en el cuadro 16.

Cuadro 17. Tipos de instancias públicas de deliberación	
Tipo	**Número y porcentaje**
Intraestatal	182 (44.5%)
Socioestatal	130 (31.8%)
Social	64 (15.6%)
Estatal-social	33 (8.1%)
Total	**409 (100%)**

Fuente: Felipe Hevia de la Jara. "Participación ciudadana en México: consejos consultivo e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal", *Op. cit.*, p. 73.

Este análisis identificó que los comités (163) y los consejos (128) son los mecanismos que predominan en la APF. Sin embargo, se mezclan los diversos tipos de órganos administrativos que tienen objetos diferentes, al ser considerados

[83] Felipe Hevia de la Jara. "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, julio-diciembre de 2011, pp. 65-88.

de manera global como instancias públicas de deliberación, tales como los comités, los consejos, las comisiones intersecretariales, las asambleas, las entidades paraestatales y los órganos de dictaminación, como se puede ver en el cuadro 17.[84]

Cuadro 18. Nombre de la instancia pública de deliberación

Nombre	Núm.	%
Comité	163	39.85
Consejo	128	31.30
Comisión	47	11.49
Otros	28	6.85
Junta de Gobierno	18	4.40
Asociación	8	1.96
Asamblea	6	1.47
Grupo	4	0.98
Jurado	3	0.73
Órgano de dictaminación	2	0.49
Sistema	2	0.49
Total	**409**	**100**

Fuente: Felipe Hevia de la Jara. "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008", en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. O*p. cit.*, p. 163.

[84] El comité consultivo es un "Grupo colegiado especializado en una materia de actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a los problemas o asuntos que son planteados por quien o quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones. […]"; el consejo "Ciertas instancias incorporadas a una autoridad, que poseen atribuciones directas consistentes en facultades de opinión o normativas"; la comisión intersecretarial "Es un mecanismo utilizado en la Administración Pública Federal que se constituye para el despacho y resolución de asuntos que son comunes o concurrentes al ámbito de competencia de más de una dependencia central. […]"; la asamblea "Es una reunión que se celebra como respuesta a una convocatoria previa, y cuyos asistentes tienen la finalidad de tratar, discutir y resolver temas de interés común. […]". (Presidencia de la República. *Glosario de términos administrativos.* México, Coordinación de Estudios Administrativos, 1982, 171 pp.) Mientras, una comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social evalúa proyectos conforme a las reglas de operación y convocatorias, la cual está integrada por un servidor público federal o estatal, una persona integrante de las OSC y otra especialista en la materia o del ámbito académico. (Secretaría de Desarrollo Social. ''Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2014". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2013, p. 10).

En general, los consejos son heterogéneos y tienen poca incidencia en los asuntos públicos, por lo que se requiere profundizar, a nivel institucional, en el reconocimiento del valor de la participación y aportes de las OSC a la democratización y el desarrollo, así como en la voluntad política para el diálogo y la participación con las OSC.

La normatividad vigente no establece que las decisiones de los consejos sean vinculantes, a fin de que permitan una incidencia real de las OSC en el ciclo de las políticas públicas. En este sentido, se propone que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca explícitamente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con este fundamento constitucional se pueden fortalecer y dar coherencia a los distintos mecanismos de participación ciudadana, incluidos los consejos ciudadanos, como canales institucionales de deliberación y cogestión con un nivel superior de participación de la ciudadanía en las políticas públicas para hacer realidad una perspectiva de gobernanza. Esta propuesta no supone generar nuevas estructuras que convivan con los consejos, debido a que éstos son los espacios institucionales idóneos para profundizar la participación de las OSC en el proceso político de las políticas. En este marco, la administración pública del futuro ya no aparece como parte de la cima de las decisiones públicas jerárquicas, sino como parte de las relaciones de gobernanza.

Capítulo 3. La LFFAROSC y nuevos espacios de gobernanza

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

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

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

La Ley fue el producto de la iniciativa de una red de asociaciones de acción colectiva con historias y trayectorias diversas.[85] Se trató de un arduo proceso de macro gobernanza mediante la coordinación entre las organizaciones mismas y entre ellas con los poderes ejecutivo y legislativo, que duró una década: desde el surgimiento de la primera propuesta hasta la aprobación de la Ley. Ese trabajo conjunto articulado por el grupo promotor de la LFFAROSC no sólo permitió fortalecer la propuesta, sino que contribuyó a generar una interacción entre el

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

gobierno y las OSC para impulsar el reconocimiento y la participación de estas últimas en los asuntos relativos al interés público.

Las OSC promotoras de la Ley forman parte de la denominada ciudadanía activa que plantea Enrique Antonio Gomáriz Moraga (2007), la cual refiere a las personas que, generalmente sobre la base de una alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y participar directamente en los asuntos comunes de manera frecuente y sostenida.[86] Estas personas son miembros de las OSC como dimensión de lo "público no estatal" y suelen funcionar en términos de minorías activas que cuentan con capacidades institucionales, destrezas técnicas y presencia social.

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

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

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

3.1.1. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto

Sus antecedentes se remontan a 1989, en la apertura del cuarto periodo (1989-1999) sobre los "Movimientos ciudadanos e indígenas" bosquejado en el capítulo anterior, con la aprobación de una miscelánea fiscal por el Congreso de la Unión, la cual excluía a las asociaciones civiles --figura jurídica en que se agrupan la mayoría de las OSC-- de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, equiparándolas así con sociedades mercantiles y sujetándolas al pago del impuesto sobre la renta. Dadas las implicaciones que esta medida fiscal tenía para su sustentabilidad financiera, este acontecimiento fue un detonador que ayudó a articular en una causa común a diversas organizaciones ciudadanas que tomaron conciencia de la necesidad de insistir en el reconocimiento jurídico de su carácter distintivo y su aporte a la sociedad mexicana.[87]

De este modo, en 1990 se comenzó a trabajar y discutir una idea de iniciativa de reforma a la miscelánea fiscal donde se precisaban los rasgos básicos que distinguen a las asociaciones civiles, la cual fue presentada más tarde ante el Congreso de la Unión.[88] El año siguiente, la SHCP expidió un reconocimiento al carácter "de beneficio colectivo y de interés social" de las OSC, exentándolas así del pago del impuesto sobre la renta.

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

[87] Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, Segob, 2007, pp. 7-20.
[88] Rafael Reygadas Robles Gil. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles.* México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, p. 169.

expertos en la materia, servidores públicos y legisladores que dio origen a la elaboración de una propuesta de ley.

Entre 1994 y 1997, la red de organizaciones, con apoyo de académicos de la Universidad Iberoamericana, quienes contribuyeron en la concepción del proyecto de "Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social", distribuyeron y socializaron la propuesta, realizaron consultas con más de tres mil fundaciones y asociaciones, la presentaron ante gobernadores; secretarios de Estado; senadores; diputados federales; y dirigentes de los partidos Acción Nacional (PAN), del Trabajo (PT), y de la Revolución Democrática (PRD).[89]

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

Los principales temas de la propuesta se pueden agrupar de la siguiente manera: el reconocimiento gubernamental a las actividades de desarrollo social que venía desempeñando la sociedad civil organizada de manera autónoma y sin ánimo de lucro; el fomento a las actividades de las OSC mediante facilidades, incentivos y prerrogativas; en la relación con el gobierno el sujeto de las actividades en la propuesta de ley se diferenciaba de las organizaciones partidarias, religiosas, sindicales o lucrativas; abrir más espacios de corresponsabilidad entre la administración pública y la ciudadanía en el desarrollo y bienestar social, así como en la definición de lo público, y la participación de las OSC en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.[90]

[89] *Ídem.* Por la Universidad Iberoamericana participaron Raúl González Schmal, Jesús Luis García, Emilio Margáin Barraza y Carlos Zarco Mera.
[90] Rafael Reygadas Robles Gil. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Op. cit.*, pp. 202-207.

En el esfuerzo del grupo de OSC iniciador de la LFFAROSC es posible identificar en una dimensión social específica, un proyecto democrático-participativo en etapa inicial, a que se refieren Evelina Dagnino, Alberto J. Overa y Aldo Panfichi (2010), orientado a la ampliación de la democracia a través de la promoción de la participación de la acción colectiva organizada en el espacio público para fortalecer la construcción de ciudadanía.[91]

La estructura original de la propuesta de iniciativa de ley contenía 17 artículos y los transitorios: carácter federal de la ley; finalidades; conceptos básicos empleados; autoridad encargada; aplicación de disposiciones federales; actividades fomentadas; prerrogativas de las organizaciones; registro; obligaciones de las organizaciones; facultades y obligaciones de las autoridades; medios de defensa de las organizaciones; sanciones; disolución, y transitorios.[92]

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

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

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

3.1.2. Interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo

En el umbral de una nueva era de las relaciones políticas por la irrupción de la participación social, y después de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, la Segob, como la dependencia encargada de la vida política interna, los actores, los cauces y las formas de alcanzar acuerdos, en octubre del mismo año convocó al coloquio "El papel de la sociedad civil en la conformación de la cultura política", con el fin de reflexionar en forma colectiva sobre la naturaleza de la sociedad civil y su relación con la sociedad política, y por esta vía abordar los rasgos que conforman la cultura política del país.

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

> "A las instituciones, la aptitud del ejercicio tolerante y sereno de la función pública; la capacidad de adaptación y transformación que les haga posible interactuar con esta presencia ciudadana cada vez más alentadora; la aptitud de abrir espacios para la participación, para el diálogo y de impulsar, pero sobre todo de respetar y reconocer las expresiones del rostro claro y nítido de la vanguardia de la sociedad mexicana".[93]

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

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

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

> "Por eso, hoy expreso mi voluntad de trabajar en colaboración con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren ese marco legal más propicio".[94]

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

> "Si queremos contar con la contribución voluntaria de personas que aceptan una responsabilidad social; si el Estado desea estimular el concurso democrático a favor de una sociedad más justa y equitativa; si queremos incrementar y reconocer la participación ciudadana de manera eficiente, productiva y ética tiene el Gobierno que perfeccionar el orden jurídico e incorporar las contribuciones ciudadanas estimulándolas y promoviéndolas".[95]

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

> "Es necesario promover la valoración de la importancia del tercer sector para el desarrollo y equilibrio social. […].
>
> "Promoción de un marco legal que reflejando esta nueva valoración, facilite y estimule la acción de los ciudadanos organizados y les ofrezca los apoyos legales y fiscales necesarios para su desarrollo".[96]

---

[94] Presidencia de la República. "Inauguración de la Primera Asamblea Mundial de Cívicus". (Documento consultado el 14 de enero de 2014 en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene95/11ene95-1.html)

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

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

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

> "En México, no existe un cuerpo legal que contenga un mandato claro para que la autoridad reconozca y estimule las actividades que la propia ciudadanía lleva a cabo para propiciar el bienestar y el desarrollo social".[97]

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

> "Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización".[98]

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

[97] Alfonso Poiré Castañeda. "Marco legal de fomento a las organizaciones civiles". *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Gobernación, 25 de abril de 1995, p. 1.
[98] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, Presidencia de la República, 1995, p. 62.

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), la SHCP, la Segob y la SRE.[99]

De este Consejo Consultivo surgió la iniciativa denominada "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", la cual se presentó al pleno de la cámara baja el 28 de abril de 1997 por parte de los diputados Isidro Aguilera Ortiz (PRD), Eduardo Guzmán Ortiz (PT) y María Guadalupe Cecilia Romero Castillo (PAN).[100] Dicha iniciativa fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales --con opinión de la Comisión Especial de Participación Ciudadana--, la cual no fue dictaminada.

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

> "3. Convocar, en coordinación con los organismos civiles, a un debate nacional en torno al nuevo marco jurídico para las actividades de bienestar y desarrollo social.
>
> "4. Incluir, en el corto plazo, este debate en la agenda legislativa, para su definición e integrar una comisión de las organizaciones civiles representativas en el proceso de diseño y elaboración técnica del nuevo marco jurídico".[101]

---

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

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

[101] "Foro nacional de organismos civiles en el desarrollo social. Retos y perspectivas". *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, núm. 1, vol. I, México, DEMOS. Iniciativa Social para el Desarrollo / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP / Foro de Apoyo Mutuo, otoño de 1996, p. 155. El foro fue convocado por 34 organizaciones, redes y foros nacionales y estatales entre otros: Alianza Cívica, Coalición Hábitat México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de

El 24 de noviembre de 1998 la red de organizaciones de acción colectiva nuevamente presentó una propuesta a las comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Social de la LVII Legislatura, la cual se denominó proyecto de "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles". Este proyecto fue resultado de una mesa de trabajo del área de asuntos jurídicos de la Sedesol con el grupo de OSC.[102]

El 15 y 16 de enero de 1999, se efectuó la "Reunión de Trabajo de Consejos Estatales de ONG's", en el cual participaron 22 representantes de OSC de 16 entidades federativas, donde Esteban Moctezuma Barragán, Secretario de Desarrollo Social, apuntó que con la aprobación del proyecto de ley se fortalecen las capacidades de las dependencias gubernamentales para apoyar la tarea de las asociaciones ciudadanas.[103] Asimismo, propuso a los participantes conformar una mesa de trabajo en donde se reflexionen y analicen los elementos que deban integrarse al referido proyecto.

Durante esa Legislatura, el 27 de abril de 2000 se retomó la propuesta anterior y fue presentada al pleno de la Cámara por el diputado del PAN Julio Faesler Carlisle como la iniciativa de "Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", siendo turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual el 8 de febrero de 2001 y transformada en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública dictaminó en contra.[104] Esta iniciativa planteaba regular a las OSC en lugar de fomentar sus actividades.

Apoyo Mutuo, Foro de Organismos Civiles de Jalisco, Foro de Organismos Civiles de Oaxaca y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

[102] Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar. *Op. cit.*, pp. 27 y 28.

[103] Instituto Nacional de Solidaridad. "Reunión de dirigentes estatales de ONG". *EntreTodos*, *Gaceta del Instituto Nacional de Solidaridad.* México, Insol, año 1, núm. 2, enero de 1999, p. 7.

[104] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria.* México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, año III, núm. 501, 27 de abril de 2000.

Los integrantes de esta comisión legislativa concluyeron que no era necesario expedir una ley para regular la participación de las OSC en la vida comunitaria, debido a que éstas son asociaciones de diferente finalidad y no existe fundamento para regularlas de la misma forma. Precisamente por esto, existen leyes para cada uno de los diferentes tipos de organizaciones: Instituciones de Asistencia Privada, mercantiles, religiosas, políticas. El pretender regular en lo general a entidades heterogéneas con características y problemáticas diferentes puede acarrear como resultado un marco de dudosa constitucionalidad o bien una ley poco concreta.[105]

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

> "Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización".[106]

Para dar cumplimiento a esta línea de acción, el 13 de diciembre de 2000 se constituyó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, que dirigió Rodolfo Elizondo Torres[107]. A principios de 2002 está Coordinación desapareció y sus funciones fueron asumidas, en el marco de sus propias atribuciones, por la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Segob, a cargo de Francisco José Paoli Bolio.[108] Dicha Coordinación se fundó como una estructura administrativa con una

[105] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, año IV, núm. 700, 5 de marzo de 2001.
[106] Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Op. cit.*, p. 138.
[107] En esta Coordinación colaboraron otros servidores públicos, quienes generaron sinergias al interior de la APF, en la Cámara de Diputados y con las OSC en torno a la referida iniciativa, como Bernardo Ávalos Casillas, Roberto Karam Ahuad, Fernando Castaños Zuno y Hugo Almada Mireles.
[108] La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 30 de noviembre de 2000 contempló las siguientes atribuciones a la Secretaría de Gobernación en materia de OSC y participación ciudadana: conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con las organizaciones sociales (fracción XVI) y promover la activa participación ciudadana (fracción XVII) (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000).

representación personal del presidente de la República ante las OSC, sin embargo se duplicaron sus responsabilidades con la Segob, lo que rebasa el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 28 de febrero de 2001 el presidente Fox asumió los siguientes seis compromisos: a) coadyuvar al establecimiento de un nuevo marco jurídico para el fomento a las actividades de las OSC, b) desarrollar estructuras y modalidades de participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; c) apoyar a las OSC en su fortalecimiento institucional y profesionalización; d) colaborar en la conformación de un registro de las OSC; e) crear procedimientos para proporcionar información pública a la ciudadanía y sus organizaciones, y f) proveer recursos públicos a las OSC.[109]

Estos compromisos se derivaron de la agenda de 400 OSC que, durante el periodo de transición entre la elección y la toma de posesión, organizaron 20 mesas de trabajo, en el contexto de la "Mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quezada", relacionadas con el fortalecimiento institucional de las OSC, participación en políticas públicas y economía social. Las mesas temáticas sobre el fortalecimiento de las OSC fueron: hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad; movilización de recursos y fundaciones comunitarias; oficina presidencial de enlace con la sociedad civil; capacitación, profesionalización y desarrollo institucional; comunicación social, democracia y sociedad civil, y educación cívica y participación social. En los tres meses de trabajo de las 20 mesas, se estableció una Secretaría Técnica a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., con el apoyo de la Fundación Ford.[110]

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

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

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

En abril de 2001, en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Participación Ciudadana, ya con carácter de ordinaria, recibió formalmente la propuesta de "Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles" por parte de representantes de las OSC. Sin embargo, esta propuesta todavía fue modificada mediante los consensos que lograron las OSC y representantes de dependencias de la APF, y el 10 de abril de 2002 se presentó en una reunión plenaria de la referida Comisión el proyecto definitivo.[111]

El 23 de abril de 2002, a nombre de 15 de 30 integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana, así como de diversas OSC, el diputado del PAN Miguel Gutiérrez Hernández, quien desempeñó un papel relevante en su impulso, presentó la "Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles".[112] Esta iniciativa, producto de la

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

[112] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, año V, núm. 985, 23 de abril de 2002. Dicha iniciativa fue turnada a las comisiones de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social, sin embargo el 26 de noviembre del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados procedió a cambiar el turno exclusivamente a la primera Comisión. Por otra parte, los demás diputados de diferentes orígenes partidistas que la suscribieron son José Francisco Yunes Zorrilla y Maricruz Montelongo Gordillo del PRI; María

interacción de voluntades y consensos entre las organizaciones de acción colectiva, representantes del sector público y el poder legislativo federal, consta de cinco capítulos:

- El primero, que se refiere a las disposiciones generales, trata del objeto de la Ley, establece las definiciones que la misma utiliza para su debida interpretación, detalla el catálogo de 22 actividades de desarrollo social y remite al reglamento los criterios interpretativos de la misma.
- El capítulo segundo describe lo concerniente al Registro de las Organizaciones, los requisitos de inscripción y la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de dirigirlo y administrarlo, donde se propone que sea la Sedesol a través del Indesol.[113] Dicho Registro cuenta con la asesoría de un Consejo Consultivo.
- El capítulo tercero establece los derechos y obligaciones de las organizaciones con registro vigente. Se propone un catálogo completo de prerrogativas a favor de las mismas y de obligaciones como el de abstenerse de realizar proselitismo político, a favor o en contra de algún partido político o candidato a cargo de elección popular, proselitismo o propaganda religiosa, entre otras.
- El capítulo cuarto detalla las infracciones y las sanciones a las que puede hacerse acreedora una organización.
- El capítulo quinto se refiere al recurso administrativo en contra de resoluciones que se dicten conforme a esta Ley.

Cabe resaltar que es la primera vez que en el proceso histórico de construcción de la LFFAROSC se plantea la propuesta de crear el Consejo Consultivo, sin embargo tenía un perfil y una composición más gubernamental que ciudadano, con la función de brindar asesoría vinculada a la administración y operación del

---

Guadalupe López Mares, María Cruz Martínez Colín, Ma. Teresa Tapia Bahena, Juan Carlos Pallares Bueno, Fernando Josaphat Martínez Cué, Enrique Adolfo Villa Preciado, Jaime Tomás Ríos Bernal, José Benjamín Muciño Pérez y Rafael Ramírez Agama del PAN; Luis Herrera Jiménez del PRD; Esveida Bravo Martínez del PVEM, y Juan Carlos Regis Adame del PT.

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

Registro, así como coadyuvar a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la Ley y al conocimiento y determinación de las infracciones y a la imposición de sanciones, para lo cual emite recomendaciones al Registro, que tienen, en todos los casos, carácter no obligatorio. Dicho Consejo es encabezado y presidido por el servidor público que designe el titular de la Sedesol y cuenta con un secretario técnico designado por su presidente.

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

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

> “5. Nos comprometemos a desarrollar nuestros mejores esfuerzos para construir los consensos necesarios que hagan posible una ágil evaluación de la iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles, considerando el sistema de conferencia con la Cámara de Diputados como el más adecuado para tal fin”.[114]

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

La iniciativa también fue enriquecida con las ponencias presentadas en el "Foro Nacional de Participación Social" integrado por 11 foros regionales que se realizaron del 25 de mayo al 23 de noviembre de 2002, donde asistieron 2,862 personas, y el "Foro Internacional de Participación Social" que se llevó a cabo del 11 al 13 de septiembre de 2002 en Cancún, Quintana Roo, en el cual participaron 1,400 personas. Ambos eventos fueron organizados por los diputados integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de este órgano legislativo.[115]

El proyecto de "Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil" fue aprobado, en lo general, por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2002 con 433 votos en pro y una abstención.[116]

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

[115] *Memoria del foro nacional de participación social.* México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura / Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 11 tomos, 2001, y *Memoria del foro internacional de participación social.* México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, 2001, 378 pp.

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

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

El diputado del PRD Luis Herrera Jiménez apuntó que:

> "Nuestra intención ha sido asumir que esta Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles sea el punto de partida de un proceso cada vez más amplio e inclusivo de participación ciudadana en el desarrollo social."[117]

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

> "Hoy, el gobierno y la sociedad civil se reconocen como actores corresponsables en el ámbito de lo público, por ello el patrimonialismo de la acción pública por parte del Gobierno, ha cerrado un largo ciclo para abrir paso a que la sociedad sea parte fundamental de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para alcanzar las metas del desarrollo social-integral a las que aspiramos como nación".[118]

Ambas intervenciones plantean la necesidad de iniciar y avanzar en la construcción de un ordenamiento jurídico que sea promotor de la gobernanza en la gestión pública, en virtud de que se enfatiza la búsqueda de nuevas formas de articulación entre el sector público y la acción colectiva organizada en el proceso de toma de decisiones.

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

> "Se habla mucho de solidaridad y corresponsabilidad, pareciera que el Gobierno busca diluir su responsabilidad en la atención de los problemas sociales y de los grupos vulnerables, como son los ancianos, las mujeres y los niños. Nos parece que las organizaciones de la sociedad civil en todo caso, deben complementar la tarea del Gobierno en cualquiera de sus niveles".[119]

---

[117] *Ídem.*
[118] *Ídem.*
[119] *Ídem.*

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

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

> "Queremos hacer un especial reconocimiento, en esta última etapa a las instancias del gobierno federal que se comprometieron a un trabajo conjunto para consensar el contenido de la iniciativa de Ley, en particular a la Presidencia que a través de su Coordinación para la Alianza Ciudadana se mantuvo como un interlocutor sistemático; a la Secretaría de Desarrollo Social que a través del Indesol mantuvo siempre activo su interés por sacar adelante la Ley, a la Secretaría de Hacienda y a la Secretaría de Gobernación por su sensibilidad respecto a nuestras propuestas".[120]

Las principales modificaciones que sufrió la iniciativa son las siguientes:

- A la ley se le da el carácter de federal para diferenciarla de las leyes locales existentes en la materia. El Distrito Federal (23 de mayo de 2000) y los estados de Baja California (2 de marzo de 2001) y Veracruz (11 de febrero de 2002) ya contaban con una normatividad similar. Sin duda, esta Ley permite cubrir el rezago que mantiene la federación con relación a algunas entidades federativas que ya cuentan con un marco jurídico de fomento a las actividades de las OSC desde el año 2000.

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

- Se eliminó de la Ley la referencia a las actividades de desarrollo social, ya que se incluyen otras actividades de las OSC no necesariamente relacionadas con este tema.
- Se constituye una comisión intersecretarial para encargarse del Registro de las OSC y del Sistema de Información, la que se compone de 11 secretarías de Estado. A esta Comisión se incorpora a un representante del Instituto Nacional de las Mujeres. La Secretaría Técnica de dicha Comisión es colegiada y recae en los representantes de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de Desarrollo Social.
- Se mejora el capítulo relativo al Registro, se delimitan sus funciones, se determinan sus objetivos y se precisan las obligaciones de las OSC que pretendan registrarse.
- Se cambió el término de organismos civiles por el de OSC, dado que es más preciso y que, además, es reconocido a nivel internacional.

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

- Analizar las políticas del Estado mexicano en materia de bienestar y desarrollo humano y formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación;
- Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano en materia de bienestar y desarrollo humano;

- Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado hacia la búsqueda de fórmulas que coadyuven a la superación de la pobreza;
- Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- Estudiar y proponer criterios de evaluación de las solicitudes que presenten las organizaciones para su inscripción en el Registro, cuando exista duda o reserva por parte de éste para su procedencia;
- Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
- Coadyuvar en la vigilancia y aplicación de la Ley;
- Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de la Ley. Las recomendaciones, en todos los casos, tendrán carácter no obligatorio, y
- Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento.[121]

El 18 de noviembre de 2003, con dispensa de segunda lectura, el proyecto de "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil" fue puesto a discusión y aprobado por unanimidad en el Senado de la República por 99 votos.[122] En la discusión en lo general y lo particular de la LFFAROSC se hizo énfasis en la importancia de la colaboración del gobierno y la sociedad civil organizada tanto en la aprobación de la misma Ley como en los

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

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

asuntos de interés colectivo.[123] El senador Ricardo Gerardo Higuera del PRD opinó que:

> "Podemos establecer, sin lugar a dudas, que se trata de una Iniciativa de Ley que goza de una amplia legitimidad, cuenta con un amplio consenso entre las propias organizaciones civiles que han sido las directamente involucradas e interesadas en trazar este marco de fomento de sus actividades.
>
> "Está aquí, también, el esfuerzo y el análisis de varias Secretarías, de varias dependencias del Ejecutivo. Y está el trabajo de consulta y de evaluación desarrollados por la Colegisladora y en nuestro caso por las Comisiones que presentan este Dictamen, […]".[124]

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

> "El dictamen que hoy se pone a consideración de esta soberanía, es el fruto del trabajo arduo que se ha venido realizando años atrás por la sociedad civil y el Poder Legislativo. Por lo cual, el esfuerzo de estos sectores quedó exitosamente plasmado en los artículos de esta ley, que espero tengan a bien aprobar".[125]

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

> "Que es necesario reconocer el derecho a recibir financiamiento para las organizaciones civiles, pero a la vez, consolidar, promover la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad, para sumarse al desarrollo y al deber de construir bien común del Estado mexicano".[126]

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

- Conforme a lo aprobado por la Cámara de Diputados, son objeto de la Ley las OSC que estén constituidas bajo cualquier forma jurídica. Sin embargo, se determinó que esta Ley se aplicará a aquellas organizaciones mexicanas que realicen las actividades consideradas objeto de fomento, y sólo cuando cumplan con los requisitos que ésta establece. Con lo anterior, se respeta el derecho de

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

asociación plasmado en el artículo 9º constitucional y se alcanza el objetivo de fomento que se persigue.

- El fomento a las actividades de las organizaciones no necesariamente implica la entrega de recursos públicos, sino que debe ir más allá. Por esta razón se modificó el contenido de la minuta para que en todo momento se haga referencia a la entrega de apoyos y estímulos, y no sólo de recursos, ya que estos conceptos comprenden la entrega de numerario, prestaciones en especie, asesoría y capacitación, facilidad en trámites administrativos, incentivos fiscales que las leyes de la materia prevean, entre otros.
- La colegisladora aprobó la creación de una comisión intersecretarial que se encargará de dar puntual seguimiento a las políticas de fomento y evaluación de las mismas. Por lo tanto, se propone denominar a dicho órgano intersecretarial, como "Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil", reduciendo su estructura a las siguientes cuatro dependencias que se verán involucradas en la materia: Sedesol, Segob, SHCP y SRE. La Secretaría Técnica estará a cargo de la dependencia que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal, entre la Sedesol y la Segob.[127]
- Se generaron más cambios en la APF, al establecerse que la Sedesol será la encargada de coordinar a las dependencias y entidades para la realización de las acciones de fomento a las actividades de las OSC.
- Además de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por las dependencias y entidades de la APF a favor de las OSC, se prevé que aquellas deberán presentar un informe anual, el cual será consolidado por la SHCP.
- El fomento a las actividades de las OSC es fundamental para dar seguimiento a las acciones emprendidas por la administración pública, así como a los apoyos y estímulos recibidos por las OSC. En consecuencia, se hacen diversas modificaciones en lo relacionado con los objetivos del Registro, con lo que se delimitan sus funciones y se determinan los requisitos de tipo administrativo. Por lo

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

tanto, para dar certeza jurídica, se elimina la posibilidad de que el Consejo pueda evaluar la procedencia o no del registro.

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

En la fase final del proceso legislativo, y en el último día del primer periodo ordinario de la LIX Legislatura, el 15 de diciembre de 2003 la Cámara de Diputados, como cámara de origen, aprobó con 443 votos y 7 abstenciones la "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil".[128]

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

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

> "Me comprometí también a impulsar el marco jurídico por el que ustedes venían luchando al remover obstáculos y a crear las condiciones propicias para su aprobación.
>
> "Hoy puedo decir con satisfacción que en el equipo de gobierno y sociedad civil hemos avanzado en la creación de mayores espacios para la participación democrática".[129]

Posteriormente la Ley se publicó en el *DOF* el 9 de febrero.[130] Sin duda se puede decir que el origen de la LFFAROSC es un ejemplo de cómo se gana acceso a la agenda gubernamental y se consigue la aprobación de ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluso puesta a consideración por las organizaciones de acción colectiva como propuesta en dos gobiernos de diferente signo partidista y de cuatro legislaturas federales. Las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda pública y gubernamental son a veces fugaces y pasajeras, por lo que tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su "solución" y las personas indicadas --las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de cierta cuestión--, para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo.

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

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

Las leyes generan un punto de partida común que permite la discusión entre los actores públicos, privados y civiles. En el caso de la relación entre el gobierno y

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

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

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

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

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

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

En este apartado se identifican los problemas que deben atacarse y se estipulan los objetivos a lograr con la implementación de la LFFAROSC, ambos vinculados con la capacidad de las instituciones de gobierno. Es decir, se contempla la "tratabilidad" de los problemas a los que se dirige la Ley.[131] Sin embargo, está ausente una definición sustantiva y operativa del "fomento a las actividades de las OSC", por lo que a las dependencias gubernamentales encargadas del proceso de implementación de la Ley, las organizaciones de acción colectiva a impactar, así como a los diversos actores de la sociedad en general, se les puede dificultar comprender específicamente sus alcances.

Una noción de fomento puede considerar los siguientes elementos: 1) generar las condiciones legales e institucionales para la formación y fortalecimiento de las OSC; 2) reconocer que labor de las OSC representa un bien público y que aporta valor y contribuye a la realización de los objetivos que la sociedad se ha propuesto; 3) impulsar la interacción y el diálogo entre la administración pública y las OSC, y 4) proporcionar capacitación y asesoría para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC, y no sólo otorgar recursos económicos.

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

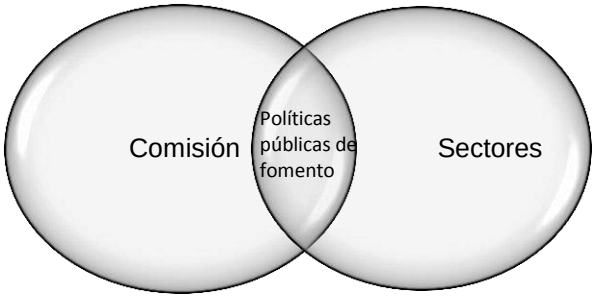
[131] Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas públicas.* México, Miguel Ángel Porrúa, cuarta antología, 2003, pp. 331-335.

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

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

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

Figura 3. Interacción entre la Comisión y los sectores

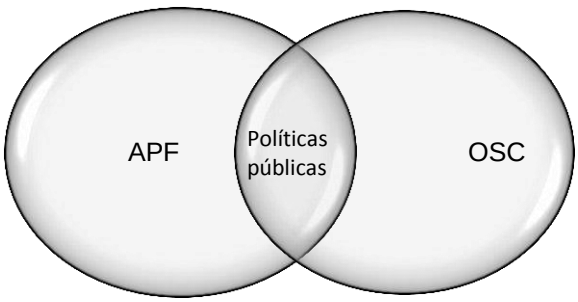


Fuente: Elaboración propia.

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

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

Figura 4. Interacción entre la APF y las OSC en el marco de la LFFAROSC



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Para superar la mencionada duplicidad, la siguiente reforma de la LFFAROSC debe precisar en su artículo 12 que la comisión intersecretarial en lugar de la Sedesol es la encargada de coordinar a las dependencias y entidades gubernamentales para el fomento a las actividades de las OSC. Sin embargo, se debe conservar la estructura de la coordinación de dependencias y entidades,

cuyos esfuerzos deben de transitar de la integración del informe anual al diseño y formulación de políticas y acciones de fomento.

Por otra parte, la Ley no obliga a la instancia facultada, ya sea la Comisión o la coordinación de dependencias y entidades, para elaborar un programa que se derive de la Ley de Planeación y del plan nacional de desarrollo que establezca los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración para su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, las directrices precisas de fomento, así como la previsión presupuestal necesaria para su implementación. En este sentido, Giandomenico Majone y Aaron Wildavski (1998) plantean que la implementación de políticas debe de responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los objetivos que van a implementarse, en qué orden, con qué proporción de los recursos disponibles?[132]

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

En el capítulo cuarto se determina la creación del Registro que está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, y se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo. El Registro tiene las funciones siguientes: inscribir a las OSC que soliciten el registro; otorgar a las OSC inscritas la constancia de registro; establecer un sistema de información; ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general elementos de información; mantener actualizada la información relativa a las OSC; conservar constancias del proceso de registro en

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

caso de rechazo, suspensión o cancelación; permitir el acceso a la información; vigilar el cumplimiento de las disposiciones que le correspondan; hacer del conocimiento de la autoridad competente la existencia de actos o hechos que puedan ser constitutivos de delito; llevar el registro de las sanciones que imponga la Comisión a las OSC.

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

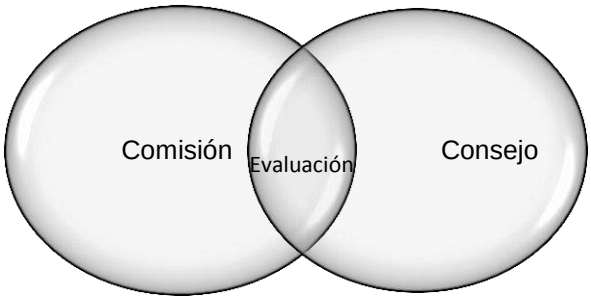
En el capítulo quinto se indica la conformación del Consejo de la siguiente forma: a) un servidor público que designe la Comisión, quien lo preside; b) nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo es por tres años, renovándose por tercios cada año. La Comisión emite la convocatoria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

La integración del Consejo por parte de actores públicos, privados y civiles permite vislumbrar una estructura de gobernanza para la cooperación y colaboración entre ellos. La LFFAROSC ejerce influencia sobre la participación de tres grupos de actores externos a la administración pública en el Consejo: 1) las OSC, cuyas

actividades son el objetivo de la Ley; 2) los sectores académico, profesional, científico y cultural, quienes al interactuar con la ciudadanía organizada generan un enorme potencial democrático, y 3) las autoridades legislativas vinculadas con el tema. Cabe mencionar que la creación de un mecanismo de participación ciudadana de la APF, con la presencia de legisladores, resulta innovadora.

Asimismo, se establece que el Consejo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.[133] El segundo componente del objeto del Consejo que se refiere a la concurrencia anual con la comisión intersecretarial para efectuar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo de gobernanza más específico como se observa en la figura 5, al coordinarse las cuatro organizaciones gubernamentales con los actores privados, civiles y legislativos para llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas propio de las sociedades democráticas.

Figura 5. Interacción de la Comisión y el Consejo para la evaluación conjunta



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

> "[…] el conjunto de actividades (formal o informalmente institucionalizado) en que los ciudadanos y los poderes públicos mantienen un diálogo (polémico o no, productivo o no) sobre los problemas públicos, su orden de prioridades, las políticas públicas para abordarlos y sobre el desempeño del gobierno en el tema".[134]

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

El Consejo como mecanismo de participación ciudadana tiene las siguientes características: 1) es una forma de cooperación estructurada con una composición

[134] Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública. Op. cit.,* p. 46.

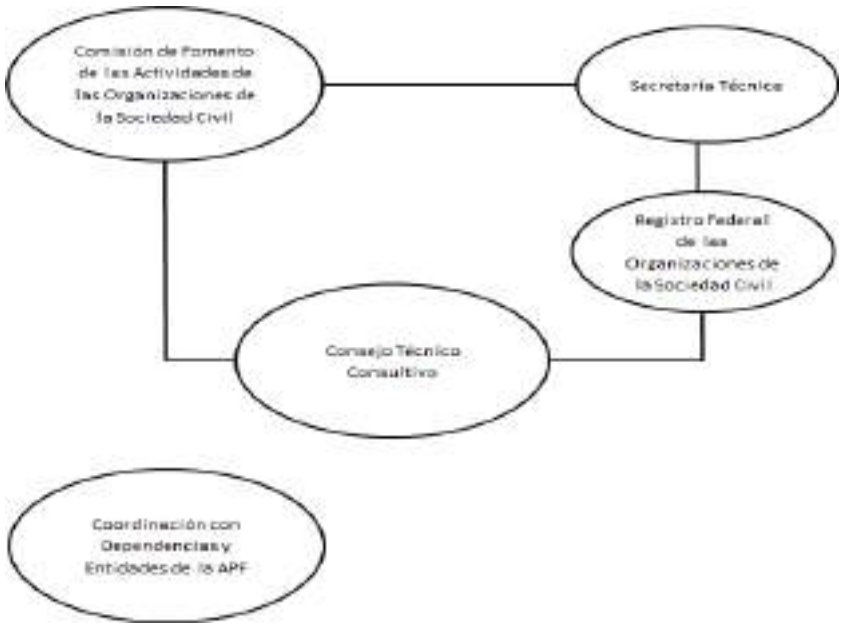
estable y reuniones periódicas, 2) integrado por actores mixtos con preeminencia de la sociedad civil organizada sin rasgos del corporativismo, 3) su función es esencialmente consultiva enfocada al análisis y formulación de opiniones y propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, y 4) es una modalidad focalizada en la actividad del poder ejecutivo, donde participan legisladores, para incidir en la acción administrativa.

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

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

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

Figura 6. Estructura institucional para la implementación de la LFFAROSC



Fuente: Elaboración propia.

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

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

Las sanciones van desde el apercibimiento, una multa que podría llegar al equivalente a 300 días de salario mínimo, la suspensión por un año de su

inscripción en el Registro, hasta la cancelación definitiva del mismo y, se aplicarían sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar.

En los artículos transitorios se establecen plazos de 30, 60 y 120 días hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor de la Ley para conformar la Comisión, que el Ejecutivo Federal expida el Reglamento de la Ley y que entre en operación el Registro, respectivamente.[135]

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

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

En México, únicamente nueve estados y el Distrito Federal cuentan con una ley específica de fomento a las actividades de las OSC, como se observa en el cuadro 18. Así, la promoción de una nueva cultura cívica de corresponsabilidad en el nivel federal con la referida Ley, debe ser reproducida y adecuada a las condiciones

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

específicas de los demás estados de la República, de modo que se sumen mayores esfuerzos para el fomento a las actividades de las OSC.

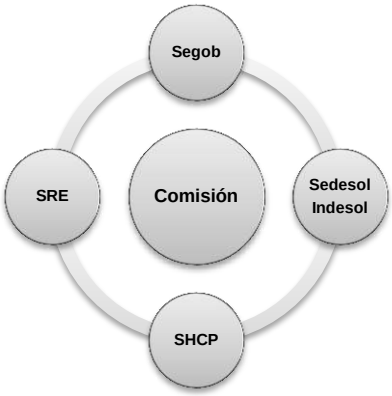
Cuadro 19. Leyes de fomento a las actividades de OSC en las entidades federativas	
Distrito Federal	2000
Baja California	2001
Veracruz	2002
Tlaxcala	2003
Zacatecas	2004
Morelos y Tamaulipas	2007
Aguascalientes	2010
Quintana Roo	2011
Baja California Sur	2012

Fuente: www.paraosc.segob.gob.mx

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

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

Figura 7. Integración de la Comisión



Fuente: Elaboración propia.

Por parte de la Sedesol, el Indesol ha participado en la Comisión de manera constante, quien es un referente histórico en la relación del Poder Ejecutivo Federal con las OSC. Su antecedente es el Instituto Nacional de Solidaridad (Insol) que fue creado el 4 de junio e inaugurado el 8 de junio de 1992 como un órgano desconcentrado de la Sedesol a cargo de un presidente designado por el titular del Ejecutivo Federal.[136] El 24 de agosto de 1994 se publicó el acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del Insol, el cual tiene entre otras atribuciones, promover la participación solidaria de campesinos, indígenas y grupos urbanos menos favorecidos, en las acciones que llevan a cabo los sectores público, social y privado para elevar su calidad de vida.[137]

El 13 de septiembre de 2001, el Insol se convirtió en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) al frente del cual había un director general designado por el presidente de la República.[138] Con dicha modificación aumentaron sus atribuciones vinculadas con las tareas de desarrollo social y bienestar común, entre las cuales se encuentran las siguientes: promover acciones de capacitación dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las OSC; fomentar la participación de las organizaciones sociales, y apoyar la intervención de las OSC mediante la aplicación de fondos institucionales.[139]

El 19 de julio de 2004 se estableció que el Indesol como órgano administrativo desconcentrado de la Sedesol está a cargo de un titular designado por el presidente de la República. A dicho Instituto se le adicionaron las siguientes

[136] Poder Ejecutivo Federal. "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992; Instituto Nacional de Solidaridad. *Instituto Nacional de Solidaridad*. México, Coordinación General de Contenidos y Elaboración de Material Didáctico-Insol, s/f.
[137] Secretaría de Desarrollo Social. "Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Solidaridad". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 1994.
[138] Poder Ejecutivo Federal. "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1992.
[139] Poder Ejecutivo Federal. "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 2001.

atribuciones: promover la integración en la perspectiva de género en los programas de desarrollo social, así como elaborar la acreditación de las actividades de desarrollo social que lleven a cabo las OSC.[140] Posteriormente, el 26 de julio de 2005, se publicó el acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del Indesol, donde se desglosan sus nuevas responsabilidades derivadas de la LFFAROSC.[141]

En el caso de la Segob, el representante propietario ante la Comisión ha sido el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Político o de la Unidad para el Desarrollo Político. El antecedente orgánico de ambas unidades administrativas es la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos, la cual fue creada el 13 de febrero de 1989, y en donde se adscribió la Dirección General de Desarrollo Político, cuyas funciones son: proponer mecanismos que permitan la participación ciudadana organizada y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y las representaciones y grupos sociales, y colaborar a solicitud expresa en la modernización de las prácticas de las organizaciones sociales.[142]

El 19 de octubre de 1993 se estableció la Subsecretaría de Desarrollo Político.[143] Sin embargo, el 31 de agosto de 1998 se modificaron las funciones de la Dirección General de Desarrollo Político y surgió la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles, con las siguientes tareas:

[140] Poder Ejecutivo Federal. "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 2004.
[141] Secretaría de Desarrollo Social. "Acuerdo mediante el cual se regula la organización y funcionamiento interno del órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Desarrollo Social". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 2005.
[142] Poder Ejecutivo Federal. "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación". México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.
[143] Poder Ejecutivo Federal. "Decreto por el que se Reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación". México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de octubre de 1993.

- Atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles;
- Proporcionar a las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles la asesoría que requieran para su adecuada estructuración, y
- Promover y, en su caso, desarrollar programas de orientación y capacitación tendientes al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles.[144]

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

- Elaborar y poner en práctica estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones y agrupaciones políticas, sociales y civiles con la Administración Pública Federal;
- Auxiliar al titular del ramo en la conducción de las relaciones políticas del Poder Ejecutivo Federal con las organizaciones sociales y civiles y con las agrupaciones políticas nacionales y locales;
- Proporcionar a las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles la asesoría que requieran para su adecuada estructuración y funcionamiento, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y
- Desarrollar programas para promover la participación ciudadana en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas.[145]

Los representantes propietarios de la SHCP ante la Comisión han sido las siguientes unidades administrativas: Subsecretaría de Egresos, Servicio de Administración Tributaria, Oficialía Mayor, Coordinación de Asesores de la Oficina del C. Secretario, y Subsecretaría de Ingresos. La Subsecretaría de Ingresos ha sido la unidad administrativa de la SHCP con una mayor presencia ante la Comisión. Sin embargo, quien asiste de manera regular a las sesiones de la Comisión es el titular de la Dirección General Adjunta de Política Impositiva II,

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

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

quien tiene, entre otras, las siguientes competencias relacionadas con los estímulos fiscales a las actividades de las OSC:

- Proponer, para aprobación superior, la política impositiva, de estímulos fiscales, […];
- Participar en la evaluación del impacto recaudatorio de los tratados de libre comercio, así como de la política impositiva, de estímulos fiscales, […];
- Elaborar los estudios en materia impositiva, de competitividad fiscal, de estímulos fiscales, […];
- Coadyuvar en la elaboración de los anteproyectos de iniciativas de leyes, decretos, así como de anteproyectos de reglamentos, decretos, convenios, acuerdos, reglas de carácter general y demás disposiciones en materia impositiva, de estímulos fiscales, […];
- Participar, con las unidades administrativas competentes del SAT, en el diseño de las formas oficiales de avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, y de la información que deba incorporarse a los programas electrónicos correspondientes, relacionados con política impositiva en materia de su competencia, de estímulos fiscales, […], y
- Conocer la problemática y opiniones vertidas por las entidades federativas, los municipios y las dependencias y entidades de la APF, así como por los diversos grupos sociales, sobre las medidas de política impositiva en materia de su competencia, de estímulos fiscales, […].[146]

Los representantes propietarios de la SRE ante la Comisión han sido los titulares de las siguientes subsecretarías: para Temas Globales, y de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Sin embargo, Miguel Díaz Reynoso (antes como asesor de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, después como titular de la Oficina de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y posteriormente como director general de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil) ha participado en la mayoría de las sesiones como representante suplente de la SRE en la Comisión, quien ha contribuido a que la curva de aprendizaje sea menor por la permanente rotación de servidores públicos de las demás organizaciones gubernamentales.

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

Como antecedente, el 29 de noviembre de 2007 la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales pasó a formar parte de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, como Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil donde se designó a Miguel Díaz Reynoso como titular de la misma.[147]

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

- Ser el enlace de la Secretaría con las OSC y coordinar los servicios de información, vinculación e interlocución de todas las unidades administrativas de la Secretaría en esta materia;
- Facilitar el intercambio de información y la promoción de acciones de vinculación a nivel nacional e internacional, entre la Secretaría y las OSC, conforme a los lineamientos que, en su caso, se emitan;
- Desarrollar y coordinar los mecanismos institucionales e interinstitucionales, criterios, políticas, programas, estrategias y lineamientos encaminados a facilitar la interacción de la Secretaría con las OSC;
- Promover el diálogo como una modalidad para conocer la opinión de las OSC y, cuando proceda, hacerlas del conocimiento de las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, para su utilización en la formulación de la política exterior;
- Someter a consideración del Secretario, Subsecretarios, y unidades administrativas de la Secretaría, las propuestas conducentes para la atención de solicitudes, invitaciones y proyectos de cooperación que formulen a la Secretaría las OSC, con pleno respeto de las leyes mexicanas;
- Integrar los informes de las tareas de fomento a las actividades de la sociedad civil que en materia de política exterior se desarrollen por las áreas de la Secretaría, y
- Promover acciones de vinculación en las actividades derivadas de la LFFAROSC, en coordinación con otras dependencias y entidades de la APF.[148]

El acercamiento de la SRE con las OSC se reforzó con la publicación en el *DOF* el 2 de marzo de 2005 del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la

[147] http://participacionsocial.sre.gob.mx/dgvosc.php.
[148] Secretaría de Relaciones Exteriores. “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2009.

participación de las OSC en temas de política exterior.[149] Dichos lineamientos buscan generar mecanismos institucionales de vinculación entre ambos actores, a fin de enriquecer, mediante la discusión, el análisis y el seguimiento conjunto, la posición del gobierno mexicano en diversos temas de política exterior y la agenda internacional.

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

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

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

2) la implementación de la Ley requiere de la autoridad competencial de todas las demás dependencias y entidades federales, las cuales no tienen una visión común sobre el fomento a las actividades de las OSC. El fomento no forma parte de los

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

valores de muchas organizaciones gubernamentales y tampoco ha conseguido insertarse en las dinámicas transversales de las mismas, y

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

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

El 14 de mayo de 2004 se publicó en el *DOF* el "Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una Comisión Intersecretarial de carácter permanente".[150] Cuatro días después, el 18 de mayo del mismo año, se llevó a cabo su instalación, con la presencia de Josefina Vázquez Mota, secretaria de Desarrollo Social.[151]

En dicho acuerdo presidencial se estableció que la Secretaría Técnica de la Comisión está a cargo de la Sedesol, con lo cual se contienen las diferencias entre ésta y la Segob, mismas que se generaron en el proceso de construcción de la LFFAROSC respecto a la dependencia responsable de su aplicación, así como de

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

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

la administración, dirección y operación del Registro Federal de las OSC. Entre 2004 y 2012 han sido secretarios técnicos los siguientes servidores públicos:

Cuadro 20. Titulares de la Secretaría Técnica de la Comisión

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

El periodo se establece a partir de la primera y la última sesión que presidieron los titulares de la Secretaría Técnica de la Comisión.
Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

En este mismo periodo la Comisión efectuó 58 sesiones: 34 ordinarias y 24 extraordinarias (véase cuadro 20). En dichas sesiones se aprobaron 336 acuerdos vinculados con el ejercicio de sus atribuciones previstas en el artículo 11 de la Ley, teniendo presente la importancia de crear un clima propicio para que los ciudadanos se organicen e impulsen soluciones a los problemas públicos.

Cuadro 21. Número de sesiones y acuerdos por año de la Comisión

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

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

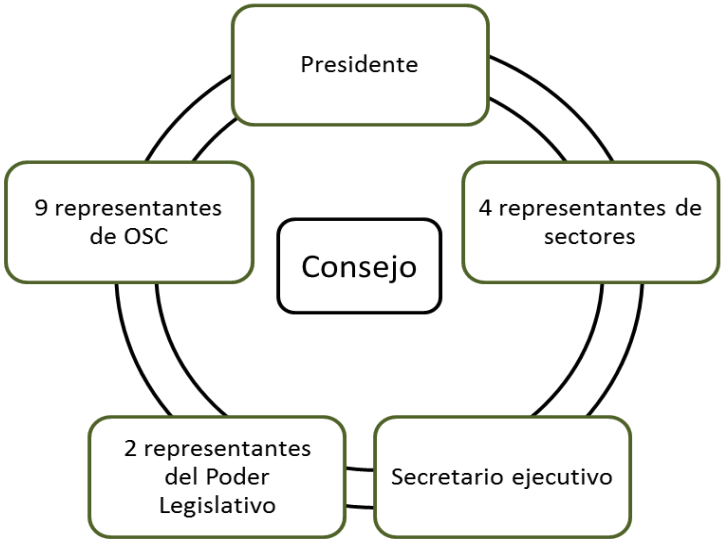
Capítulo 4. Actores, historia y trayectoria del Consejo Técnico Consultivo

4.1. Contextualización y actores del Consejo

A menudo se considera que las instituciones son algo dado, así como entes sin historia y cosificados. Son excepcionales los estudios que detallan las estrategias, que describen a los actores y analizan las interacciones y presiones que dan origen a las instituciones y a su transformación posterior. No se puede soslayar que las instituciones son productos sociales, por lo que es necesario adentrarse en la forma en que se integran, la historia que les dio vida, el entorno que las rodea y la misión que las justifica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley, el Consejo se integra de la siguiente manera:

Figura 8. Integración del Consejo



Fuente: Artículo 27 de la LFFAROSC.

Conforme al artículo 27 fracción I de la LFFAROSC, la Comisión designa al servidor público que preside el Consejo, quien de 2004 a 2012 ha sido el representante propietario de la Segob ante la Comisión.[152] Este dispositivo facilita

[152] En la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión del 12 de febrero de 2009, el representante suplente de la SRE ante la Comisión, Miguel Díaz Reynoso, reiteró la posibilidad de que la

la relación, coordinación y comunicación entre la Comisión y el Consejo. No obstante, en este periodo se observa que los presidentes del Consejo duran en promedio un año en su encargo, principalmente por la rotación de los titulares de la dependencia:[153]

Cuadro 22. Presidentes del Consejo	
Fecha de designación	**Nombre**
8 de diciembre de 2004	Francisco José Paoli Bolio
12 de agosto de 2005	Carlos Madrazo Limón
5 de enero de 2006	Leonardo García Camarena
12 de febrero de 2007	Gildardo Gómez Verónica
12 de marzo de 2008	Alejandro Alfonso Poiré Romero
12 de febrero de 2009	Blanca Heredia Rubio
17 de diciembre de 2010	Manuel Gómez Morin Martínez del Río
10 de febrero de 2012	Jorge Alberto Lara Rivera

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

Las funciones del presidente del Consejo son las siguientes:

- Representar al Consejo;
- Coordinar las funciones del Consejo, descritas en el artículo 29 de la Ley;
- Conducir las sesiones del Consejo y dirigir sus debates;
- Preparar con el apoyo del secretario ejecutivo, las reuniones del Consejo;
- Solicitar a los consejeros propuestas de temas para la agenda de trabajo y, en su caso, el envío de los documentos previos para su análisis;
- Vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de las comisiones y grupos de trabajo y conocer sus actividades, efecto para el cual podrá solicitarles los informes específicos que estime necesarios;
- Firmar los acuerdos y resoluciones que emita el Consejo, y
- Las demás que establezca el Manual de Operación del Consejo.

presidencia del Consejo puede ser rotatoria entre los representantes de las otras secretarías integrantes de la comisión intersecretarial.

[153] Los titulares de la Secretaría de Gobernación en el periodo que abarca esta investigación fueron Santiago Creel Miranda (1 de diciembre de 2000-1 de junio de 2005); José Carlos María Abascal Carranza (2 de junio de 2005-30 de noviembre de 2006); Francisco Javier Ramírez Acuña (1 de diciembre de 2006-15 de enero de 2008); Juan Camilo Mouriño Terrazo (16 de enero de 2008-4 de noviembre de 2008); Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta (10 de noviembre de 2008-14 de julio de 2010); José Francisco Blake Mora (14 de julio de 2010-11 de noviembre de 2011), y Alejandro Alfonso Poiré Romero (17 de noviembre de 2011-30 de noviembre de 2012). Pablo Serrano Álvarez (coord.). *Ministros y secretarios de Gobernación. Dos siglos de política interior en México.* México, Secretaría de Gobernación, 2008, 486 pp.

De acuerdo con el artículo 27 fracción II de la Ley, los nueve representantes propietarios de las OSC, cuya presencia en el Consejo es de tres años, se renuevan por tercios cada año. Los miembros propietarios del Consejo deben contar con sus respectivos suplentes, quienes son electos bajo el mismo procedimiento y tienen la duración que les corresponde a los primeros.

La Comisión emite anualmente una convocatoria pública para elegir a los representantes de las OSC inscritas en el Registro, en la cual se señalan los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones. El artículo 40 del Reglamento de la Ley define estos criterios de la siguiente forma:

- Antigüedad, lapso en que una persona ha realizado acciones vinculadas con una o varias actividades dentro de organizaciones o en corresponsabilidad con los programas de gobierno o los de otros actores sociales;
- Desempeño, cumplimiento de las políticas y normas institucionales, así como de las funciones y metas convenidas legalmente de forma individual o colectiva por los candidatos, con base en sus capacidades para la realización de proyectos relacionados con cualquiera de las actividades;
- Membresía, la pertenencia a una o más organizaciones, y
- Representatividad, cualidad del aspirante que reúne los conocimientos, habilidades y destrezas probados por su desempeño y que por su experiencia en actividades de fomento cuenta con el reconocimiento de terceros en materia de actividades y en la operación de las organizaciones.

Asimismo, el artículo 39 del Reglamento de la Ley establece los siguientes requisitos que deben de cumplir las personas propuestas para formar parte del Consejo como representantes de organizaciones:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno goce y ejercicio de derechos civiles y políticos;
- Acreditar un mínimo de 5 años de experiencia como miembro o directivo de organizaciones;
- No haber sido registrado como candidato de algún partido político a cargo de elección popular en los tres años anteriores a la designación;
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección en algún partido político o asociación religiosa en los cinco años inmediatos anteriores a la designación, y

- No haber sido servidor público de cualquier nivel u orden de gobierno durante el año inmediato anterior al día de su postulación al Consejo.

Adicionalmente, la Comisión considera los siguientes criterios en la elección de los consejeros representantes de las OSC ante el Consejo: territorialidad; temática; pertenencia a redes sociales; capacidad técnica para elaborar propuestas; capacidad de diálogo en órganos colegiados como la Comisión y el Consejo; capacidad de representación en organismos internacionales, y equidad de género.

De acuerdo con la revisión de actas de las sesiones de la Comisión y como puede verse en el cuadro 22, de 2004 a 2012 se han postulado 274 candidatos representantes de las OSC para integrar el Consejo --algunos de ellos respaldados con cartas de otras OSC--, de los cuales 197 cumplieron con los criterios, los requisitos y los documentos contemplados en la Ley y su Reglamento.

Cuadro 23. Número de candidatos representantes de las OSC para integrar el Consejo

Año de elección	Número de candidatos	Candidatos que cumplieron los requisitos
2004	35	18
2005	39	34
2007	29	22
	34	29
2008	29	26
2010	52	47
2011	37	14
2012	19	7
Total	274	197

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

El artículo sexto transitorio de Ley estableció que, por primera y única ocasión, para la instalación del Consejo se invitaría a los representantes de las OSC que actuarían como consejeros, mediante un procedimiento de insaculación, por lo que la elección de 2004 se realizó de esta manera, sin embargo para la de 2005 y la primera de las dos de 2007 la Comisión acordó que fuera de la misma forma.

En el lapso de 2004 a 2012 han participado 61 consejeros representantes de las 19,826 OSC inscritas en el Registro al 31 de diciembre de 2012 --4,063 (20.5%) se encuentran en el Distrito Federal--, de los cuales 29 (48%) son del Distrito Federal y 43 (70%) son mujeres, como puede verse en el cuadro 23 y 24.[154]

Cuadro 24. Número de consejeros representantes de las OSC del DF y de los estados de la República

Año de elección	Distrito Federal	Estados	OSC registradas
2004	11	7	3
2005	1	5	2,956
2007*	5	3	6,129
	3	3	
2008	2	4	8,429
2010	2	4	13,262
2011	4	2	16,577
2012**	1	4	19,826
Total	**29**	**32**	

*En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, que se efectuó el 12 de febrero de 2007, se eligieron a dos consejeros suplentes representantes de las OSC por la renuncia de Jeannette Arriola Sánchez y Othón Cuevas Córdova.
**En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, que se celebró el 9 de mayo de 2012, se eligieron solamente a cinco consejeros representantes de las OSC (tres propietarios y dos suplentes).
Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

Cuadro 25. Mujeres y hombres de OSC en el Consejo

Año de elección	Mujeres	Hombres	Total
2004	12	6	18
2005	5	1	6
2007	6	2	8
	5	1	6
2008	4	2	6
2010	4	2	6
2011	4	2	6
2012*	3	2	5
Total	**43**	**18**	**61**

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

[154] En la primera generación de integrantes del Consejo participaron los promotores de la LFFAROSC: como consejeros representantes de las OSC Ana María Salazar Sánchez (propietaria por dos años), Jorge Villalobos Grzybowicz (suplente por tres años) y Alfonso Poiré Castañeda (suplente por un año), y como consejeros representantes de los sectores Fernando Castro y Castro (propietario) y Enrique Brito Velázquez (suplente).

El artículo 27 fracción III de la Ley establece que los cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural ante el Consejo se eligen mediante las bases que emite la Comisión, quienes permanecen en el cargo durante tres años. Los representantes tanto propietarios como suplentes de estos sectores ante el Consejo electos en el periodo 2004-2011 han sido los siguientes:

Cuadro 26. Consejeros representantes de los sectores, 2004-2011

Fecha de elección	Propietarios	Suplentes
8 de diciembre 2004	- Alberto Olvera Rivera, Universidad Veracruzana - Rafael Reygadas Robles Gil, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco - Pablo Cuarón Galindo, Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. - Fernando Castro y Castro, Fundación Miguel Alemán Velasco, A.C.	- Roberto Delgado Gallart, Universidad Anáhuac - Enrique Brito Velázquez, Foro de Apoyo Mutuo, A.C.* - Orfe Castillo Osorio, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C. - Cristina Safa Barraza, Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.
12 de febrero de 2007		Víctor Hugo Venegas Molina, de la Universidad Autónoma de Quintana Roo
7 de diciembre 2007	- Roberto Delgado Gallart, Universidad Anáhuac - María del Pilar Berrios Navarro, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco - Patricia Zúñiga Cendejas, Foro Consultivo Científico y Tecnológico - Verónica Cruz Sánchez, Centro las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro, A.C.	- Edmundo Arias Torres, Instituto Mexicano de Tecnologías Apropiadas, S.C. - Jaime Más Oliva, Universidad Nacional Autónoma de México - Arturo Velázquez Jiménez, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C. - María Teresa Munguía Gil, Universidad Autónoma de Yucatán
18 de mayo de 2011	- Carlos Cordourier Real, Universidad de Guanajuato**	
28 de octubre de 2011	- Jorge Cadena Roa, Universidad Nacional Autónoma de México - Gabriela Sánchez Gutiérrez, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora - Patricia López Gutiérrez, Universidad Iberoamericana	- Judith Pérez Fuentes, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. - Roberto Fernando Adame Garduño, Universidad Anáhuac - Mauricio Méndez Santa Cruz, Universidad Nacional Autónoma de México - Artemisa Montes Silvan, Observatorio Mexicano de la Crisis, A.C.

* El consejero propietario y promotor de la Ley Enrique Brito Velázquez, del Foro de Apoyo Mutuo, A.C., falleció el 12 de octubre de 2005, por lo que en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, que se llevó a cabo el 12 de febrero de 2007, se eligió en su lugar a Víctor Hugo Venegas Molina, de la Universidad Autónoma de Quintana Roo.

** En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión que se celebró el 18 de mayo de 2011 solamente se eligió a un consejero propietario representante de los sectores ante el Consejo, debido a que no se presentaron suficientes candidaturas.

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

El artículo 27 fracción V establece que el secretario ejecutivo es designado por el Consejo a propuesta del presidente del mismo.[155] Dicho cargo es por un periodo de tres años, con opción a ser ratificado por única vez para un segundo periodo. Sus funciones son las siguientes:

- Auxiliar al propio Consejo y a su presidente en el ejercicio de sus funciones;
- Convocar a los consejeros a las sesiones, previo acuerdo con el presidente;
- Enviar el material documental de apoyo que se requiera para la sesión;
- Verificar y declarar la existencia del quórum durante las sesiones del Consejo, así como levantar el acta correspondiente;
- Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo;
- Dar cuenta con los proyectos de dictamen de las comisiones y grupos de trabajo;
- Llevar el archivo del Consejo;
- Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros;
- Firmar, junto con el presidente, todos los acuerdos y resoluciones que emita el Consejo;
- Dar a conocer las minutas de las reuniones cuando le sean solicitadas al Consejo, y
- Las demás que establezca el Manual de Operación del Consejo.

Los integrantes del Consejo han planteado que el secretario ejecutivo sea un miembro de las organizaciones de acción colectiva. Sin embargo, durante el primer año de funcionamiento del Consejo, este cargo fue ocupado por Bernardo Altamirano Rodríguez, servidor público de la Segob. Los argumentos gubernamentales de este hecho fueron los siguientes: 1) que el secretario ejecutivo fuera un servidor público en el inicio de los trabajos del Consejo y 2) que el presidente del Consejo no veía bien dar instrucciones a un representante de las OSC como secretario ejecutivo para desahogar los asuntos administrativos del mismo.

Posteriormente, el cargo de secretario ejecutivo del Consejo ha sido un espacio de la sociedad civil organizada, lo cual es una muestra de la corresponsabilidad en la dirección de este órgano colegiado de participación. A continuación se enlistan los secretarios ejecutivos del Consejo en el periodo de 2005 a 2012:

[155] La reforma de la Ley publicada el 5 de agosto de 2011 modificó la forma de nombrar al secretario ejecutivo, por lo que ahora es designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.

Cuadro 27. Secretarios ejecutivos del Consejo	
Fecha de designación	**Nombre**
25 de febrero de 2005	Bernardo Altamirano Rodríguez
17 de febrero de 2006	Óscar Isidro Ortiz Reyes
14 de diciembre de 2010	Silvia Alonso Félix

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

4.2. Historia y trayectoria del Consejo

La creación y puesta en marcha del Consejo como institución se inserta en la demanda y presión de un grupo de OSC que busca que las actividades de las organizaciones de acción colectiva fueran reconocidas como de interés social y orden público, así como de la necesidad de contar con un espacio de interlocución con la administración pública para el fomento adecuado de las mismas, por lo que su constitución e institucionalización respondió a un proceso "de abajo hacia arriba".

En similitud con los enfoques de elaboración de políticas públicas en los gobiernos contemporáneos de Guy Peters (1995), "de abajo hacia arriba" y "de arriba hacia abajo", los cuales describen la realidad de las decisiones públicas en su diseño, implementación y evaluación, se considera que el Consejo es producto de un proceso "de abajo hacia arriba" originado por el impulso de la LFFAROSC por parte de agrupaciones ciudadanas más que como un acto de gobierno que autoriza la ley.[156]

[156] B. Guy Peters. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1995, pp. 257-276. Este autor establece que el modelo "de abajo hacia arriba", en sus características empíricas, tiene tres interpretaciones: 1) los niveles más bajos en las organizaciones gubernamentales tienen una influencia mayor para determinar el significado de la política pública; 2) la legitimación de la política pública mediante la apelación directa a la población (línea de pensamiento plebiscitaria), y 3) la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública. Esta última interpretación es la que se utiliza en la investigación.

El Consejo es una expresión de los mecanismos de participación ciudadana de la APF que fueron creados por demanda de la acción colectiva organizada que, “de abajo hacia arriba” lo construyeron en interacción con la administración pública y el legislativo en el cabildeo de la LFFAROSC, y por tanto es percibido como un espacio de la sociedad civil. Se trata de un órgano participativo estable y de los menos frágiles, el cual está integrado por actores civiles organizados que se desarrollaron antes de la institucionalización del mismo y que, al percibir este espacio como propio tiene más legitimidad y estabilidad en el tiempo.

Con sus dificultades y límites, el impulso de la LFFAROSC y la constitución del Consejo representan experimentos de participación ciudadana, los cuales muestran que es posible edificar un proyecto democrático-participativo, basado en principios de extensión de derechos de las OSC, apertura de nuevos espacios de interacción entre la administración pública y la acción colectiva organizada, participación y fomento de la ciudadanía, así como el reconocimiento e inclusión de las diferencias.

El surgimiento del Consejo representa un elemento de la reactivación de lo público, donde convergen el gobierno y la sociedad, así como la valorización de la administración pública como institución que, a la vez favorece la formación y desarrollo de instituciones como el propio órgano colegiado de participación, el cual permite la intervención social en las políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC. La construcción de espacios públicos donde está presente la discusión y la deliberación asumen un papel relevante al interior del proyecto democrático-participativo.

Entre 2004 y 2012, se identifican las siguientes dos fases en la trayectoria del Consejo, como se muestra en el cuadro 27.

Cuadro 28. Etapas en la trayectoria de Consejo		
Periodo	**Presidentes**	**Fase**
2004-2008	Francisco José Paoli Bolio	Inicio e institucionalización
	Carlos Madrazo Limón	
	Leonardo García Camarena	
	Gildardo Gómez Verónica	
	Alejandro Alfonso Poiré Romero	
2009-2012	Blanca Heredia Rubio	Conflicto y continuidad
	Manuel Gómez Morin Martínez del Río	
	Jorge Alberto Lara Rivera	

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

El artículo 28 de la Ley prevé que el Consejo sesionará 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. En el periodo de 2005 a 2012, este órgano colegiado sesionó en 36 ocasiones, con un promedio de cuatro sesiones por año, como puede observarse en el cuadro 28.

Cuadro 29. Número de sesiones del Consejo			
Año	**Ordinaria**	**Extraordinaria**	**Total**
2005	3	1	4
2006	5	3	8
2007	3	2	5
2008	3	2	5
2009	3	2	5
2010	1		1
2011	2		2
2012	4	2	6
Total	**24**	**12**	**36**

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

4.2.1. Inicio e institucionalización (2004-2008)

En el periodo que comprende de 2004 a 2008, los presidentes del Consejo fueron Francisco José Paoli Bolio, Carlos Madrazo Limón, Leonardo García Camarena, Gildardo Gómez Verónica, y Alejandro Alfonso Poiré Romero. En este lapso el Consejo sesionó en 22 ocasiones: 14 de manera ordinaria y ocho extraordinariamente. En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión celebrada el 8 de diciembre de 2004 se designó a Francisco José Paoli Bolio, comisionado para el Desarrollo Político de la Segob, como presidente del Consejo,

quien desempeñó un papel relevante al interior de la administración pública y en la relación con ambas cámaras del Congreso de la Unión para la aprobación de la LFFAROSC.[157]

El 17 de enero de 2005 se instaló el Consejo y durante su primer año sesionó en cuatro ocasiones: tres ordinarias (25 de febrero, 16 de mayo y 5 de agosto) y una extraordinaria (11 de abril). En este año llevó a cabo, entre otras, las siguientes acciones: designó a Bernardo Altamirano Rodríguez como secretario ejecutivo; expidió el Manual de Operación conforme al cual regula su organización y funcionamiento; participó en la organización del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal", y aprobó una agenda de trabajo con cuatro ejes temáticos vinculados con el ejercicio de sus funciones e integró el mismo número de comisiones de trabajo.[158]

En la sesión de instalación, la consejera Ana María Salazar Sánchez, como representante de las OSC del Consejo, esbozó una perspectiva del mismo sobre la trascendencia de sus actividades en los siguientes términos:

> "Este momento, la instalación del Consejo Técnico Consultivo, reviste un profundo significado: se trata de un acontecimiento histórico en la vida de nuestras organizaciones. Es un paso más de primera importancia en el proceso de construcción del marco legal e institucional que reconoce el carácter asumido por innumerables organizaciones, que por justicia social y sin ánimo de lucro, buscan mejorar el nivel de vida de la sociedad mexicana,

[157] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 8 de diciembre de 2004, p. 8.

[158] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2005, pp. 312 y 313. Altamirano Rodríguez es licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde también realizó estudios de Economía. Tiene un posgrado en Derecho Público por la Universidad de París y es maestro en Administración y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science. Ha trabajado en la relación del gobierno con la ciudadanía. Primero, en la Segob, donde se desempeñó como Director General Adjunto de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia. Posteriormente trabajó en la Presidencia de la República como Titular de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, y Jefe de Unidad de Enlace y Desarrollo Institucional. El 15 de abril de 2011 tomó protesta como procurador Federal del Consumidor.

> particularmente de sus sectores mayormente marginados, así como el cumplimiento de los derechos humanos integralmente considerados".[159]

Por su parte, durante el uso de la palabra el consejero Alberto J. Olvera Rivera, como representante de los sectores académico, profesional, científico y cultural ante el órgano colegiado, expresó tres puntos y uno de ellos es el siguiente:

> "El primero tiene que ver con el hecho de que la emisión de la Ley, la constitución de la Comisión y la instalación de este Consejo Técnico Consultivo representan por primera vez—diría yo—en la historia de este Estado democrático que estamos construyendo, el reconocimiento por parte del Estado y del sistema político en su conjunto del interés público del sector de la sociedad civil que se aboca, profesionalmente, a causas socialmente justas y a proporcionar servicios a la comunidad que el Estado no puede atender bien".[160]

Mientras, Francisco José Paoli Bolio, presidente del Consejo, proyectó una visión gubernamental de la Ley y sus finalidades de la siguiente manera:

> "La dirección estratégica de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que entró en vigor en febrero de 2004, es la formulación de una política de fortalecimiento de la sociedad civil democrática para aumentar su capacidad de influir en los asuntos públicos y de dar sustento a la promoción de recursos para el desarrollo político y cívico, socioeconómico y cultural del país. La Ley permitirá generar nuevas prácticas y comportamientos del gobierno y de las organizaciones para restituir el tejido social. El propósito de la Ley es 'el individuo libre en la asociación libre', así como generar una 'revolución asociativa' ".[161]

El 16 de mayo del mismo año, se efectuó la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo, en la cual se aprobó por unanimidad su Manual de Operación, donde se

---

[159] Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. *Op. cit.*, p. 39-40.

[160] *Ibid.*, p. 40. Alberto J. Olvera ha sido coordinador y autor de importantes publicaciones en materia de sociedad civil, entre las cuales destacan: *La sociedad civil: de la teoría a la realidad (1999)*; *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México (2003); Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social y La disputa por la construcción democrática en América Latina (2006); Democracia y ciudadanía (2008).*

[161] *Ibid.*, p. 42.

definieron las reglas básicas de interacción de sus integrantes. Douglass C. North (1993) define las instituciones de la siguiente manera:

> "[…] son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico".[162]

Se partió del siguiente consenso en la discusión: el Manual tendría la suficiente flexibilidad y apertura para reflejar el dinamismo del propio Consejo, incluso se elaboró solamente con secciones temáticas sin articulado. Dicha disposición administrativa contiene las siguientes secciones: objeto del Manual; definiciones; integración del Consejo; propósitos del Consejo; presidente del Consejo; consejeros; secretario ejecutivo; operación; grupos de trabajo; sesiones del Consejo, y disposiciones complementarias, del procedimiento de modificación e inicio de vigencia del Manual.

En la medida en que el Consejo tiene vida y evoluciona son hechos determinados por su marco institucional, el cual proporciona una estructura a la interacción de sus integrantes en su interior y con el exterior. A su vez, el propio Consejo influye en la forma en que se desarrolla el marco institucional que se expresa principalmente en el Manual de Operación, el cual define las situaciones, el rol que deben de seguir sus integrantes y las obligaciones asociadas a este rol.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 16 de mayo de 2005 se integraron las siguientes cuatro comisiones de trabajo: Marco Legal, Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Políticas Públicas, y Comunicación y Articulación.[163] Estas comisiones se proponen contribuir en el desarrollo del proyecto democrático participativo de los iniciadores de la LFFAROSC principalmente en lo referente a adecuar el marco fiscal relacionado

[162] Douglass C. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 13.
[163] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 16 de mayo de 2005, p. 3.

con las OSC, fortalecer la participación e incidencia de la acción colectiva organizada en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como avanzar en la construcción de ciudadanía.

La realización del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal" los días 18, 19 y 20 de julio de 2005 fue un primer ejercicio de diálogo y rendición de cuentas en que la APF informó a una parte importante de la ciudadanía organizada sobre sus programas, intencionalidades y formas de colaboración. Su objetivo consistió en promover un espacio de diálogo entre la APF y las OSC, en el marco de la LFFAROSC, que fortalezca los canales de interlocución y fomente la noción de corresponsabilidad y compromiso común.

Es importante destacar la confluencia de la Comisión y el Consejo en la convocatoria, organización y participación en el encuentro. Se trató de un evento completo con muchas actividades: conferencias magistrales, paneles, mesas de diálogo, talleres, exposición de experiencias exitosas, *stands*. Participaron 898 instituciones, OSC y empresas, así como 1,214 personas.[164]

En su intervención en la inauguración del evento, Ana María Salazar Sánchez, integrante del Consejo y promotora de la LFFAROSC, esbozó una definición de corresponsabilidad entre el gobierno y la acción colectiva organizada:

> "Corresponsabilidad significa conjuntar esfuerzos desde el ámbito que le es propio al gobierno y a las organizaciones. No implica renuncia, abandono o abdicación gubernamental a las atribuciones y facultades que la Constitución y nuestro régimen jurídico le asigna; ni significa tampoco que las organizaciones desistan de su compromiso de promover la justicia social. [...]".[165]

[164] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 12 de agosto de 2005, p. 5. En la inauguración del evento estuvieron presentes los titulares de las siguientes secretarías: de Gobernación, José Carlos María Abascal Carranza; de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota; de Economía, Fernando Canales Clariond, y de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta.

[165] Intervención de Ana María Salazar Sánchez, integrante del Consejo Técnico Consultivo, en la inauguración del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal". México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, p. 2.

Mientras, el secretario de Gobernación, José Carlos María Abascal Carranza, destacó la importancia de la cooperación entre el gobierno y la acción colectiva organizada:

> "Me parece esta una ocasión verdaderamente importante para impulsar el desarrollo de la sociedad civil organizada de manera autónoma, respecto del poder político, pero en una estrecha cooperación y, por lo tanto, corresponsabilidad en la construcción de un México mejor".[166]

Por su parte, la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, se refirió a la libertad, a la construcción de ciudadanía, así como a la importancia del fortalecimiento y cambio institucional:

> "Tal vez lo que más me alienta de este encuentro es que es una apuesta a la libertad, es una apuesta a la construcción de ciudadanía, porque sin más ciudadanía y sin más libertad no habrá más democracia.
>
> "Esta debe ser una apuesta también a la vida institucional que sigue siendo, tal vez, el rasgo más vulnerable que enfrentamos en el país. Requerimos de más y de mejores instituciones que se fortalezcan y se transformen al mismo tiempo. […]".[167]

Un resultado importante del encuentro es la definición de una serie de recomendaciones y una agenda general de trabajo para fortalecer y profundizar el fomento a las actividades de las OSC. Entre los planteamientos específicos que las OSC hicieron al Consejo se encuentran los siguientes: impulsar y exigir al Ejecutivo Federal una mayor articulación en el fomento a las actividades de las OSC; conocer las limitaciones y avances de la LFFAROSC, mediante su análisis, para mejorarla a través de su reforma, y establecer una mesa de trabajo con la

[166] Intervención del secretario de Gobernación, José Carlos María Abascal Carranza, en la inauguración del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal". México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, p. 1.
[167] Intervención de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, en la inauguración del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal". México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, p. 4.

SHCP y la Comisión para estudiar, analizar y proponer reformas de carácter hacendario, fiscal y administrativo que faciliten las actividades de las OSC.[168]

En la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión que se llevó a cabo el 12 de agosto de 2005, y de conformidad con el artículo 27 fracción I de la LFFAROSC, se nombró presidente del Consejo a Carlos Madrazo Limón, comisionado para el Desarrollo Político de la Segob.[169] Madrazo Limón solamente presidió la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del mismo año. En la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión del 5 de enero de 2006, se designó a Leonardo García Camarena, comisionado para el Desarrollo Político de la Segob, como presidente del mismo.[170]

En 2006 se convocó a cinco sesiones ordinarias del Consejo (17 de febrero, 7 de abril, 2 de junio, 4 de agosto y 6 de octubre) y a tres extraordinarias, dos tuvieron lugar el 13 de enero y la tercera el 23 de noviembre.[171] En la Segunda Sesión Extraordinaria se crearon dos nuevas comisiones: de Profesionalización y Formación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y de Seguimiento de Casos de Hostigamiento a Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo, se acordó que la consejera e integrante del grupo promotor de la LFFAROSC, Ana María Salazar Sánchez, continuará como coordinadora del Grupo de Consejeros y Consejeras, con el propósito de mantener la interlocución

[168] "Puntos de agenda derivados de las mesas de diálogo entre sociedad civil y gobierno federal para el análisis y propuestas en materia de políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC, leídos por el Dr. Rafael Reygadas en la ceremonia de clausura del foro Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal". México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 20 de julio de 2005, pp. 1, 5 y 7.
[169] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 12 de agosto de 2005, p. 4.
[170] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 5 de enero de 2006, p. 6.
[171] En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 13 de enero de 2006 estuvieron presentes los titulares de las secretarías de Gobernación, José Carlos María Abascal Carranza, y de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco.

con el secretario ejecutivo del Consejo.[172] También en esta sesión se propuso, por primera vez, crear una comisión donde se integre a los consejeros salientes.

Las comisiones son los órganos que le dan vida institucional al Consejo. En el cuadro 29 se presenta la estructura inicial de comisiones del Consejo, incluyendo las dos nuevas, las cuales reflejan el proyecto y la agenda del mismo.

Cuadro 30. Comisiones del Consejo
Marco legal
Registro Federal de las OSC
Políticas Públicas
Comunicación y Articulación
Profesionalización y Formación de las OSC
Seguimiento de Casos de Hostigamiento a Representantes de OSC

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

Los temas más importantes abordados por el Consejo durante 2006 son: designación del nuevo secretario ejecutivo del Consejo; la estrategia general de fortalecimiento y posicionamiento del Consejo; el inicio de la reforma a la LFFAROSC; la propuesta de financiamiento para el Consejo en 2007 por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el ejercicio presupuestal del Consejo para 2006 y 2007; la participación del Consejo en la consulta del *PND 2007-2012*, y el estudio para la evaluación de las políticas y acciones de fomento correspondiente a 2005.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 17 de febrero de 2006 se designó a Óscar I. Ortiz Reyes como secretario ejecutivo por la renuncia de Altamirano Rodríguez a su cargo en la Segob.[173] La terna estuvo integrada además por

[172] Consejo Técnico Consultivo. "Ayuda memoria de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 13 de enero de 2006, p. 4. La designación de Salazar Sánchez se aprobó originalmente en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo (Consejo Técnico Consultivo. "Ayuda memoria de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 15 de agosto de 2005, p. 2).

[173] Ortiz Reyes tiene una trayectoria relevante en la sociedad civil: miembro fundador del Frente Pro Derechos Humanos y Garantías Constitucionales en Cuernavaca, Morelos, organismo impulsado por Sergio Méndez Arceo, y fue asesor del Secretariado Social Mexicano en el área de movimientos políticos. Ha sido coordinador de Derechos Políticos de la Academia Mexicana de

Margarita Argott Cisneros y Alfonso Poiré Castañeda, este último miembro del grupo promotor de la LFFAROSC y exconsejero. [174]

Resulta relevante que un representante de la sociedad civil organizada haya sido designado como secretario ejecutivo del Consejo, a pesar tener funciones eminentemente de carácter administrativo, lo cual es una muestra de la corresponsabilidad en la toma de decisiones de este mecanismo de participación ciudadana de la APF, al fortalecer la intervención social en los asuntos públicos.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 7 de abril de 2006 se trató la "Estrategia general de fortalecimiento y posicionamiento del Consejo Técnico Consultivo", en el marco del proceso electoral federal, el cual contiene los siguientes objetivos: 1) posicionar al Consejo ante las OSC y frente a la relación con otros consejos consultivos, fortalecer el fomento a las actividades de las OSC e innovar medidas de posicionamiento del Consejo; 2) avanzar en el marco legal y fiscal; 3) impulsar la participación de las OSC en el próximo plan nacional de desarrollo, y 4) incidir y evaluar las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.[175]

Derechos Humanos, A.C., en la que fue coordinador general y pionero en la observación electoral. Se desempeñó como director ejecutivo y coordinador de Comunicación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., durante su gestión recibió el Premio UNESCO 2002 a la Educación en Derechos Humanos. Su cargo anterior fue de subdirector de Enlace con la Sociedad Organizada en las Entidades Federativas en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

[174] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 17 de febrero de 2006, p. 2. El artículo 48 del Reglamento de la LFFAROSC establece que: "El Secretario Ejecutivo del Consejo será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo, de entre una terna propuesta por el Presidente del mismo, quien podrá recibir previamente propuestas de personas por parte de la Comisión y del Consejo". Asimismo, el artículo 50 párrafo segundo del mismo contempla: "En caso de ausencia permanente por causas tales como fallecimiento, renuncia, postulación a cargo de elección popular o por asumir un cargo de dirección en algún partido político, el Consejo designará un nuevo Secretario Ejecutivo, siguiendo el proceso que establece el artículo 42 (sic) del presente Reglamento".

[175] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 7 de abril de 2006, pp. 2 y 3.

En el marco del inicio de la nueva administración, el 12 de febrero de 2007, la Comisión eligió a Gildardo Gómez Verónica como presidente del Consejo.[176] En 2007 se celebraron cinco sesiones, tres ordinarias (25 de mayo, 20 de julio y 19 de octubre) y dos extraordinarias (30 de marzo y 30 de agosto).

Los asuntos más relevantes que se discutieron en las sesiones del Consejo durante 2007 son: programa general de actividades 2007; elaboración y ejecución de un programa nacional de fomento a las actividades de las OSC por parte de la Comisión con apoyo del Consejo; instalación de una mesa de trabajo con la SHCP para abordar los temas fiscal y hacendario relacionados con las OSC; designación de la consejera Silvia Alonso Félix, como coordinadora del Grupo de Consejeros y Consejeras, en sustitución de la consejera Salazar Sánchez; la participación del Consejo en la consulta del *PND 2007-2012*; reestructuración de comisiones del Consejo; propuesta de agenda fiscal y hacendaria para el fortalecimiento de las OSC presentada por el Consejo, y el pago de los honorarios del secretario ejecutivo del Consejo.

El Consejo comparte con la sociedad civil organizada la convicción de que el fortalecimiento del asociacionismo y el fomento a las actividades de las OSC son elementos fundamentales del desarrollo nacional y la democracia. En este sentido y con la renovación del Congreso de la Unión y la nueva administración, el 25 y 26 de enero de 2007, con la coordinación de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., se llevó a cabo el "Foro para la discusión de la agenda de políticas públicas de fortalecimiento de la sociedad civil", en el cual se presentó la siguiente agenda de temas: modalidades e instancias de participación ciudadana; marco jurídico normativo; financiamiento; desarrollo de la institucionalidad pública; formación profesional; protección laboral; visibilización, información, investigación y documentación.

[176] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 12 de febrero de 2007, pp. 4 y 5.

En el foro se presentaron las propuestas de los referidos temas y fueron recopiladas en el texto *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, el cual fue resultado del trabajo de un grupo asesor integrado por miembros del Consejo, servidores públicos, expertos en sociedad civil y en políticas públicas.[177]

En el texto, Alberto J. Olvera Rivera, integrante del Consejo, se centra en las instancias de participación ciudadana para que las OSC puedan intervenir en el espacio público; Rogelio Gómez Hermosillo, ex coordinador nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, revisa las condiciones de desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en las políticas públicas, y María del Carmen Robledo, exdirectora jurídica del Indesol, muestra los hallazgos del análisis del marco jurídico-normativo que regula a las OSC y ubica las formas en que las dependencias y entidades federales fomentan las actividades de las OSC.

Por su parte, Ricardo Bucio Mújica, exdirector general adjunto del Indesol, examina los recursos públicos asignados a las OSC y sus retos, asimismo presenta propuestas de política pública; Alfonso Castillo, de la Unión de Esfuerzos para el Campo, A.C., expone una propuesta de sistema nacional de promotores del desarrollo; Daniel Ponce Vázquez, exdirector general adjunto del Indesol, estudia la formación profesional de las OSC, y Sergio García García, miembro de INCIDE Social, aborda la generación y difusión de conocimiento, mediante la investigación, centros de documentación e información, como elementos para fomentar la asociatividad en México.

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de marzo de 2007 se comenzó a tratar el pago de los honorarios del secretario ejecutivo del Consejo,

[177] Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México, INCIDE Social, 2007, 266 pp. Los integrantes del Consejo que participaron en el grupo asesor inicial de la agenda son Orfe Castillo Osorio, Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Francisca Jiménez Barrientos, Marina Patricia Jiménez Ramírez y Jorge Villalobos Grzybowicz.

cuyo tema trajo como consecuencia más adelante un cambio del esquema de interacción entre el Consejo y la Comisión, así como un conflicto entre los integrantes del Consejo y su presidenta. En dicha sesión el presidente del Consejo planteó la propuesta que el secretario ejecutivo del Consejo estuviera a cargo de un servidor público ante la dificultad legal de cubrir los referidos honorarios, la cual no fue aprobada.[178] Durante el desarrollo de la Segunda Sesión Ordinaria y Extraordinaria del Consejo del 20 de julio y 30 de agosto 2007 respectivamente, se trató nuevamente el tema del pago de los honorarios del secretario ejecutivo del Consejo.[179]

El 13 de abril el Consejo participó en el Foro Nacional de Consulta Pública para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 donde moderó el tema 1 referente a "La participación de la sociedad civil en las acciones de gobierno y su incidencia en las políticas públicas".[180]

El 20 de abril la Unidad para el Desarrollo Político de la Segob organizó, en el marco del proceso de consulta del *PND 2007-2012*, el "Foro con ponencias: propuestas para promover la participación ciudadana".[181] Su objetivo fue generar un espacio para recoger las opiniones de representantes de OSC, expertos e investigadores para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, con el propósito de contribuir a la gobernabilidad democrática. El foro se dividió en tres mesas de trabajo: 1) mecanismos y prácticas ciudadanas para la incidencia

[178] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de marzo de 2007, p. 3. Cabe recordar que el artículo 26 de la LFFAROSC establece que el Consejo es de carácter honorífico por lo que impide que sus integrantes, incluyendo al secretario ejecutivo, puedan recibir honorarios por el desempeño de sus funciones.
[179] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 20 de julio de 2007, p. 5; Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2007, p. 4.
[180] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 23 de mayo de 2007, pp. 4 y 5.
[181] Secretaría de Gobernación. *Primer Informe de Labores.* México, Segob, 2007, p. 175.

en políticas públicas, 2) cultura de la participación de los ciudadanos y 3) marco jurídico para la vigencia de la participación ciudadana.

En dicho foro participaron las consejeras Silvia Alonso Félix y Jessica Rojas Alegría, los consejeros Jorge Villalobos Grzybowicz y Alfonso Poiré Castañeda, las exconsejeras Ana María Salazar Sánchez y Eréndira Cruzvillegas Fuentes, así como el exconsejero Gabriel Flores Hernández.

La consejera Silvia Alonso Félix en su ponencia titulada "Profundización y ampliación de los mecanismos y procedimientos para la participación ciudadana en México" planteó lo siguiente:

> "[…] Dar mayor poder y representatividad a los consejos ciudadanos asegurando que sus integrantes participen en la elaboración de diagnósticos, definiendo las prioridades, así como en la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas, acciones y proyectos gubernamentales.
>
> "Favorecer la interlocución del gobierno con la sociedad civil en torno a políticas y programas integrados y coordinados y no sólo en función de requerimientos instrumentales de cada programa público. […]".[182]

Mientras, la consejera Jessica Rojas Alegría en su ponencia "Hacia una reforma participativa en la vida pública" propuso:

> "3. Democratizar la vida pública, mediante modelos ciudadanizados de participación. […] Es necesario velar por la apertura de instancias de participación al interior de las dependencias de la APF (Consejos, Comités, etc.), verdaderas instancias operativas, con capacidades decisorias no sólo técnicos o consultivos y que puedan fungir como espacios de seguimiento a la aplicación y balance de las políticas públicas. Bajo dos premisas fundamentales: a) Convocatorias transparentes y b) Armonización de criterios en la emisión de convocatorias".[183]

[182] Secretaría de Gobernación. *Memoria del Foro con ponencias: propuestas para promover la participación ciudadana*. México, Segob, 20 de abril de 2007, p. 5.
[183] *Ibid.*, p. 27.

Por su parte, el consejero Jorge Villalobos Grzybowicz identificó dos niveles para incrementar la participación ciudadana en la vida pública: un nivel cultural y otro de carácter institucional. En lo que respecta a este último expresó:

> "1.- Es necesario tener como marco de referencia la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, pero será necesario también formular iniciativas tendientes a su actualización y perfeccionamiento y también a la armonización de los diferentes ordenamientos legales relacionados con este sector, de manera que se logre la simplificación que realmente ayude y estimule la participación ciudadana".[184]

El consejero Alfonso Poiré Castañeda en su ponencia intitulada "Participación ciudadana y Estado de derecho" concluyó lo siguiente:

> "[…] Las posibilidades reales de promover en México la participación ciudadana, pasa por el proceso inédito de construir las leyes, instituciones y políticas que le den existencia al Estado de Derecho".[185]

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 25 de mayo, el Grupo de Consejeras y Consejeros se convirtió en la Comisión de Coordinación Interna y se creó la Comisión de Asesores, la cual se conformó por exconsejeros, principalmente por los consejeros fundadores y promotores de la LFFAROSC.[186] Mientras, en la Segunda Sesión Extraordinaria que se celebró el 30 de agosto se integró la Comisión de Presupuesto y en la Tercera Sesión Ordinaria que se llevó a cabo el 19 de octubre se creó la Comisión de Reformas a la LFFAROSC.[187]

Cabe mencionar que tanto el Grupo de Consejeras y Consejeros como la Comisión de Coordinación Interna justificaban su constitución y funcionamiento porque en el primer año de operación del Consejo en 2005 el secretario ejecutivo

---

[184] *Ibid.*, p. 46.
[185] *Ibid.*, p. 67.
[186] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 25 de mayo de 2007, p. 3; Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Primer Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2007, p. 351.
[187] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2007, p. 5; Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 19 de octubre de 2007, p. 5.

era un servidor público, por lo que se requería un canal de interlocución y comunicación de los consejeros representantes de las OSC y los sectores con el presidente del Consejo. Sin embargo, una vez que el secretario ejecutivo fue propuesto por las mismas organizaciones, se duplicaban sus funciones y actividades con el Grupo y la Comisión.

El 3 de octubre se realizó una reunión de trabajo de la secretaria de Desarrollo Social, Beatriz Zavala Peniche, con integrantes del Consejo, así como con los diputados federales Alberto Esteva Salinas, presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, y Cuauhtémoc Velasco Oliva (Convergencia), y David Mendoza Arellano (PRD).[188] Entre los asuntos tratados se encuentran los siguientes: buscar la obtención de recursos para las actividades del Consejo, así como escuchar sus opiniones en la elaboración de las reglas de operación de los programas de apoyo a las OSC; ante la reciente reforma fiscal, promover la instalación de una mesa de análisis de la política fiscal para OSC donde participe el Consejo, la Comisión y la SHCP, e integrar un grupo de trabajo para avanzar en la definición de políticas públicas integrales de fomento, incluyendo las modalidades de la participación social en las instancias gubernamentales.

El 12 de marzo de 2008 la Comisión, en su Primera Sesión Extraordinaria, designó a Alejandro Poiré Romero como presidente del Consejo.[189] Durante este año el órgano colegiado llevó a cabo cinco sesiones: tres ordinarias (23 de mayo, 22 de agosto y 21 de noviembre) y dos extraordinarias (25 de abril y 21 de noviembre), en las cuales se discutieron los siguientes asuntos que incidieron en la construcción de institucionalidad del Consejo: reestructuración y procedimientos para el funcionamiento de las comisiones de trabajo; revisión y reforma del Manual de Operación del Consejo; creación por parte de la Comisión de un fondo de

[188] Por parte del Consejo estuvieron presentes en la reunión: Gildardo Gómez Verónica, Lucrecia Ortega Sánchez, Silvia Alonso Félix, Jorge Villalobos Grzybowicz, Alfonso Poiré Castañeda, Fernando Castro y Castro, Rafael Reygadas Robles Gil, Roberto Delgado Gallart, Othón Cuevas Córdova, Gabriela Ruiz del Rincón, así como la exconsejera Ana María Salazar Sánchez.
[189] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 12 de marzo de 2008, p. 8.

cuatro millones de pesos para el programa anual de trabajo de la Comisión y el Consejo; seguimiento de acuerdos de la sesión anterior y presentación de informes por parte de las comisiones de trabajo en cada sesión del Consejo, y se establecieron las bases institucionales para la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento.

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 25 de abril se aprobó la reestructuración de las comisiones de trabajo y procedimientos generales para su funcionamiento. Respecto a la reestructuración, a la Comisión de Marco Legal se le denominó de Normatividad o Marco Legal. Se ratificó la conformación de las comisiones de Coordinación Interna y de Asesores (exconsejeros), así como las comisiones temporales de Presupuesto y de Reformas a la LFFAROSC.[190] En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo que se celebró el 22 de agosto, en Morelia, Michoacán, se acordó integrar la Comisión de Representación y Atención a OSC en sustitución de la de Seguimiento de Casos de Hostigamiento a Representantes de OSC.[191] El cuadro 30 muestra la nueva conformación de las comisiones de trabajo del Consejo:

Cuadro 31. Reestructuración de comisiones del Consejo, 2008
Comunicación y Articulación
Políticas Públicas
Profesionalización y Formación
Normatividad o Marco legal
Registro Federal de las OSC
Representación y Atención a OSC
Coordinación Interna
Asesores (exconsejeros)
Presupuesto (temporal)
Reformas a la LFFAROSC (temporal)

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

En cuanto al funcionamiento y operación de las comisiones del Consejo, se aprobaron los siguientes procedimientos, los cuales contribuyeron al fortalecimiento y dinamización de las mismas. Entre ellos destacan:

[190] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 25 de abril de 2008, pp. 4 y 5.
[191] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 22 de agosto de 2008, p. 4.

1) Que el secretario ejecutivo del Consejo convoque, a petición del coordinador de Comisión, a reunión de trabajo a los integrantes de la misma;
2) Hacer del conocimiento de la convocatoria a todos los integrantes del Consejo, incluyendo fecha, hora, lugar y orden del día;
3) Si la reunión de trabajo amerita la presencia de servidores públicos, el presidente del Consejo los invitará;
4) El coordinador de comisión será responsable de levantar la minuta, quien la remitirá al secretario ejecutivo para su envío a los demás consejeros, y
5) El secretario ejecutivo dará seguimiento a los acuerdos de cada comisión de trabajo.[192]

En la Primera Sesión Extraordinaria de 2008 del Consejo, que se celebró el 25 de abril, se aprobó la integración de un grupo de trabajo para la revisión y reforma del Manual de Operación del Consejo donde estuvieran presentes la Comisión de Normatividad o Marco Legal e integrantes de la Comisión de Asesores del Consejo. El grupo acordó trabajar en un texto de reforma del Manual, a partir de propuestas específicas presentadas por el presidente del Consejo, así como tomando en cuenta las situaciones que se han presentado que requieren de una mayor precisión en el Manual y las mejores prácticas nacionales en diversos órganos colegiados como la propia Comisión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral y las comisiones de la Cámara de Diputados.

En la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo del 21 de noviembre, que se celebró en Mérida, Yucatán, se aprobó la reforma de su Manual conforme al cual regula su organización y funcionamiento, que muestra la capacidad de la institución para aprender a partir de la experiencia para realizar ajustes.[193] En la

[192] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 25 de abril de 2008, p. 4.
[193] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de noviembre de 2008, 3 pp. En el 2008 el Consejo sesionó por primera ocasión fuera del Distrito Federal tanto en Morelia, Michoacán, como en Mérida, Yucatán, como respuesta a una demanda de descentralización de la sociedad civil organizada y de atención a lo que sucede en el interior de la República. Sin duda, existe desarticulación entre el Consejo y el

revisión del Manual se visualizó como un conjunto de procedimientos y reglas claras para fortalecer el funcionamiento del Consejo y se decidió reordenar cada uno de sus apartados señalando literalmente las disposiciones que se establecen sobre el mismo en la LFFAROSC y su propio Reglamento.

Entre las modificaciones a las reglas de interacción al interior del Consejo, se pueden mencionar las siguientes: precisión de funciones con base en el fundamento legal expreso; disposiciones sobre la sustitución de consejeros que no cumplan con los criterios que establece la Ley como representatividad, antigüedad, membresía y desempeño; reglamentación específica sobre celebración de sesiones (*quórum*, derecho de voz y voto, etc.); integración y actividades de las comisiones y grupos de trabajo; transparencia y rendición de cuentas sobre recursos públicos otorgados; capítulo para regular las suplencias de los integrantes del Consejo, y se mejora la técnica jurídica en la redacción del Manual.

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 23 de mayo, Alejandro Poiré informó que la Comisión había aprobado la conformación de un fondo de cuatro millones para el programa de trabajo correspondiente a 2008 de ambos órganos colegiados, donde cada dependencia aportaría un millón de pesos, lo cual constituyó un hecho que contribuye a avanzar en la institucionalidad del Consejo.[194] Por primera vez se otorgó un presupuesto para las actividades del Consejo, con el fin de apoyar su labor como una instancia de asesoría y consulta, el cual se encauzó a la organización de foros, la realización de estudios especializados que ayuden a guiar las políticas públicas en la materia, fortalecer las acciones de difusión de la LFFAROSC, entre otras acciones.

territorio donde se ejecutan las políticas y acciones de fomento de carácter federal que se consultan en él, a pesar de que los consejeros provienen de diferentes estados de la República.

[194] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 23 de mayo de 2008, p. 7.

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 22 de agosto se acordó incorporar en cada sesión como parte del orden del día los siguientes puntos: 1) dar seguimiento a los acuerdos de la sesión anterior mediante la revisión de su estatus y 2) que las comisiones de trabajo presenten sus respectivos informes de trabajo, con lo cual se fortalece la continuidad de las actividades del Consejo.[195] Estas reglas mínimas inciden en la construcción de institucionalidad de esta instancia ciudadana al definir y delimitar la interacción entre sus integrantes.

Como parte del fortalecimiento del patrón de gobernanza construido en el marco de la LFFAROSC, en 2008 inició el proceso de institucionalización de la evaluación de la Comisión y el Consejo de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC. A partir de este año, y de la realización de la evaluación de 2006 a 2007, el referido proceso evaluativo se lleva a cabo en un contexto de pluralismo y promoción del consenso entre los actores involucrados generando aprendizaje social.

Para la evaluación de 2006 y 2007, se desarrolló el siguiente índice temático, incluyendo preguntas a responder, insumos a utilizar, responsables y ruta crítica, el cual ha servido de base posteriormente: marco conceptual y jurídico; administración, operación y dirección del Registro; programas y acciones de fomento a las actividades de las OSC; apoyos e incentivos fiscales otorgados por el gobierno federal a las OSC; inclusión de las OSC en instancias públicas de deliberación en la APF, y conclusiones y recomendaciones.[196]

En el periodo de 2005 a 2008 se instauraron las reuniones previas del Consejo, como reglas informales, y que forman parte de la institucionalidad del mismo. En cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo se realizan reuniones de carácter interno en el día previo a las mismas, donde se delibera y

[195] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 22 de agosto de 2008, p. 10.
[196] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 2 de octubre de 2008, pp. 3-5.

reflexiona sobre las distintas problemáticas que se presentan a lo largo del año con propuestas de solución correspondientes.

En la fase de inicio e institucionalización del Consejo que va de 2005 a 2008, la construcción de sus bases institucionales influye en el fortalecimiento de las relaciones de gobernanza que promueve este órgano colegiado de participación. Sin embargo, el desarrollo del proceso depende del liderazgo de las OSC promotoras de la LFFAROSC, y posteriormente como integrantes del Consejo, y el involucramiento de servidores públicos interesados en la promoción de la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

En este sentido, uno de los factores para promover la gobernanza es la presencia de un liderazgo que facilite el proceso, el cual comienza cuando las organizaciones de acción colectiva promotoras de la LFFAROSC continúan incidiendo en su dirección. Asimismo, la existencia de un presidente del Consejo y de un titular de la Secretaría Técnica de la Comisión activos y con visibilidad permite influir a otros actores públicos, además cobra importancia la interacción, no exenta de conflicto, entre los actores públicos y civiles.

4.2.2. Conflicto y continuidad (2009-2012)

Las tensiones entre la APF y las OSC son inevitables, en virtud de que el conflicto y las diferencias no aparecen como un fenómeno patológico, sino como parte de la lógica de la interacción de ambos actores. El conflicto de visiones es benéfico para la democracia, por lo que no se debe ocultar sino mostrar, en virtud de que así se propicia el aprendizaje conjunto. De 2009 a 2012, los presidentes del Consejo fueron Blanca Heredia Rubio, Manuel Gómez Morin Martínez del Río y Jorge Alberto Lara Rivera. En esta fase se convocó a 14 sesiones: 10 ordinarias y cuatro extraordinarias.

El 12 de febrero de 2009 en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión se eligió a Blanca Heredia Rubio, comisionada para el Desarrollo Político de la

Segob, como presidenta del órgano de participación ciudadana.[197] Durante este año que significa la mitad de la administración del presidente Felipe Calderón, así como en el marco de la crisis económica de 2009 y el surgimiento del conflicto entre el Consejo y el gobierno, principalmente con la presidenta del Consejo, se llevaron a cabo cinco sesiones: tres ordinarias (21 de abril, 22 de mayo y 7 de agosto) y dos extraordinarias (24 de noviembre y 14 de diciembre).

En las sesiones del Consejo en 2009 se desahogaron, entre otros, los siguientes asuntos: presentación del programa anual de trabajo y la reestructuración de las comisiones del Consejo; el adeudo de los honorarios del secretario ejecutivo y ratificación del mismo, y la evaluación de las políticas y acciones de fomento correspondiente a 2006 y 2007.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril Ortiz Reyes presentó un informe de actividades como secretario ejecutivo para efectos de que el órgano participativo realizara una evaluación de su desempeño y se propuso apoyar su ratificación por un segundo periodo, de conformidad con lo previsto por el artículo 49 del Reglamento de la LFFAROSC.[198]

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 22 de mayo se trataron nuevamente los temas referentes al adeudo por la prestación de los servicios del secretario ejecutivo y la ratificación del mismo.[199] Sobre el primer tema, Heredia

[197] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 12 de febrero de 2009, p. 4.

[198] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de abril de 2009, pp. 9 y 10. El artículo 49 del Reglamento de la Ley establece que: “El Secretario Ejecutivo permanecerá en el cargo por un periodo de tres años, con opción a ser ratificado por única vez para un segundo periodo. Al término del periodo inicial del Secretario Ejecutivo, el Consejo realizará una evaluación de su desempeño, la cual será tomada en cuenta por el Presidente al formular, en su caso, la propuesta de ratificación”.

[199] Después de la designación de Óscar I. Ortiz Reyes como secretario ejecutivo del Consejo el 17 de febrero de 2006, la Unidad para el Desarrollo Político de la Segob lo contrató de abril a septiembre de 2006. A partir de julio de 2007, la Secretaría Técnica de la Comisión comenzó a pagar sus honorarios con presupuesto del Indesol, por lo que Óscar I. Ortiz Reyes reclama un adeudo de octubre de 2006 a junio de 2007. (Consejo Técnico Consultivo. “Temas recurrentes del

Rubio como presidenta del Consejo comentó que el adeudo del secretario ejecutivo era un trámite administrativo complejo, pero manifestó su compromiso para solventarlo.[200] Respecto a la ratificación o no de Óscar I. Ortiz Reyes como secretario ejecutivo se aprobó ampliar su mandato hasta la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo e integrar un grupo de trabajo para elaborar un perfil del cargo.[201]

En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 7 de agosto el tema del adeudo del secretario ejecutivo se convirtió en el asunto principal de discusión y de tensión entre los integrantes del Consejo y la presidenta del mismo al no presentarse una solución favorable, así como en un elemento de distracción del ejercicio de las funciones del mecanismo de participación ciudadana y del desahogo de los demás asuntos del orden del día de la sesión. La presidenta del Consejo comentó que:

> "[…] que la Segob gestionó los trámites para el pago, pero para contratar al secretario ejecutivo en la Secretaría de Gobernación tendría que dejar el Indesol y el Sr. Óscar Ortiz decidió seguir cobrando en ese Instituto. […] Además, los ajustes presupuestales representan una restricción adicional. […]".[202]

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 24 de noviembre se informó que Reyes Ortiz había renunciado al cargo de secretario ejecutivo del Consejo.[203] En este sentido, en la Segunda Sesión Ordinaria del 14 de diciembre se designó a la consejera Silvia Alonso Félix como secretaria ejecutiva del mecanismo participativo.[204]

Consejo Técnico Consultivo". *Tarjeta informativa.* México, Consejo, 2007, pp. 5 y 6). Ortiz Reyes concluía su encargo como secretario ejecutivo el 17 de febrero de 2009.

[200] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 22 de mayo de 2009, pp. 6 y 7.

[201] *Ibid.*, pp. 7 y 8. El grupo de trabajo se integró por los siguientes consejeros: Silvia Alonso Félix, Alfonso Poiré Castañeda, Roberto Delgado Gallart, Pilar Berrios Navarro, y Edmundo Arias Torres.

[202] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 7 de agosto de 2009, p. 3.

[203] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 24 de noviembre de 2009, p. 7. Ortiz Reyes renunció el 30 de septiembre de 2009 y su adeudo fue pagado por la Segob.

[204] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 14 de diciembre de 2009, p. 4. Alonso Félix es licenciada en

En 2010 se efectuó una sesión ordinaria del Consejo (13 de mayo), y en 2011 se convocó a dos sesiones ordinarias (21 de abril y 30 de agosto) donde se trataron, entre otros, los siguientes asuntos: pago de honorarios de Silvia Alonso Félix; aprobación del Programa de Trabajo Conjunto Comisión-Consejo 2010; "Taller para la Elaboración del Programa Estratégico 2011-2013"; la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC correspondiente a 2008 y 2009, y 13 líneas estratégicas para el programa de trabajo del Consejo.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 13 de mayo de 2010 Heredia Rubio informó que la Comisión exploró diversas opciones para el pago de honorarios de la secretaria ejecutiva del Consejo mismas que no prosperaron, por lo que se resolvió contratar a Silvia Alonso Félix mediante una plaza por honorarios ubicada en la Segob, para atender asuntos relacionados con la sociedad civil, en virtud de que el artículo 26 de la LFFAROSC contempla que el Consejo es de carácter honorífico, lo cual imposibilita que sus miembros puedan recibir honorarios por el ejercicio de sus funciones.[205]

En la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión del 17 de diciembre de 2010 se notificó de la designación de Juan Marcos Gutiérrez González, subsecretario de Gobierno de la Segob, como representante propietario de esta Secretaría ante la Comisión, y de Manuel Gómez Morin Martínez del Río, Director General de

---

Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con una amplia trayectoria profesional en el ámbito de las OSC. Integrante del Consejo Ciudadano por la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo Consultivo de la Ley General de Desarrollo Social, del grupo asesor de la Red Interamericana para la Democracia y del equipo directivo de la Red de Movimientos Civiles de América Latina. Desde 1999 a 2007 se desempeñó como secretaria ejecutiva de Alianza Cívica, A.C. Es integrante del Consejo Directivo de Alianza Cívica y de la Alianza Democrática de Organismos Civiles.

[205] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 13 de mayo de 2010, p. 3.

Cultura Democrática y Fomento Cívico de la Segob, como representante suplente. En la misma sesión, este último fue nombrado presidente del Consejo.[206]

El 26 y 27 de abril de 2011 se celebró el "Taller para la Elaboración del Programa Estratégico 2011-2013 del Consejo Técnico Consultivo", con el propósito de realizar un ejercicio prospectivo del quehacer de este órgano colegiado que permita impulsar estrategias encaminadas a posicionarlo en la opinión pública e incidir en el ciclo de las políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC.[207]

En dicho taller se construyó un marco conceptual a largo plazo que incluye una imagen deseada del mecanismo de participación ciudadana, y se definieron líneas estratégicas, objetivos y resultados esperados. La imagen deseada del Consejo se expresa de la siguiente manera:

> "Somos un órgano establecido en la ley, de carácter ciudadano, independiente, democrático y autónomo (en lo organizativo, presupuestal y operativo) cuyas resoluciones son de carácter vinculante. Tenemos capacidad de incidir en todas las etapas del ciclo de políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC, y de promover la participación ciudadana –desde una perspectiva de género, de diversidad cultural y de derechos humanos– mediante el diálogo y la interlocución con todos los sectores sociales.
>
> "Por parte de las OSC, de las instancias de la administración pública y de los otros poderes, hemos ganado legitimidad y confianza en nuestro quehacer porque somos capaces de poner en la agenda pública los temas de interés relacionados con el fortalecimiento de las organizaciones y la participación ciudadana. Las recomendaciones que generamos son reconocidas y consideradas como expresión de la sociedad civil organizada y son asumidas en el establecimiento de las políticas públicas y en la toma de decisiones de los órganos competentes en el tema. […]".[208]

[206] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 17 de diciembre de 2010, p. 4.
[207] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2011, p. 664.
[208] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 28 de abril de 2011, p. 4.

Las líneas estratégicas del mencionado programa son: 1) redefinición estructural y funcional del Consejo; 2) Fortalecimiento y construcción de capacidades; 3) desarrollo y fortalecimiento de la estrategia y los mecanismos de información, comunicación e interlocución; 4) revisión y actualización de los mecanismos de operación de la administración pública, la Comisión y el Consejo; 5) incidencia en políticas públicas de fomento en la APF; 6) impulso e incidencia en las reformas a la LFFAROSC; 7) vinculación (articulación, retroalimentación y fortalecimiento del sector social), y 8) evolución y fortalecimiento de la cultura de participación social.[209]

Ante el cierre de la segunda administración del PAN, en la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión del 10 de febrero de 2012 se nombró a Jorge Alberto Lara Rivera, comisionado para el Desarrollo Político de la Segob, como presidente del mecanismo participativo, en sustitución de Gómez Morin Martínez del Río.[210] En este año se celebraron seis sesiones: cuatro ordinarias (14 de marzo, 26 de julio, 20 de septiembre y 7 de noviembre) y 2 extraordinarias (26 de abril y 27 de noviembre).

Los temas tratados en las seis sesiones del Consejo en 2012 son: evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC de los años 2010 y 2011; reestructuración de las comisiones de trabajo; priorización de las 13 líneas estratégicas del Consejo acordadas en la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2011; participación de los exconsejeros en las actividades del Consejo; el tema presupuestal del Consejo; modificación del Manual de Operación del Consejo; encuentros locales del Consejo con OSC; diseño organizativo – arquitectónico del Consejo; la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal; la propuesta de lineamientos para la elaboración de

[209] *Ibid.*, pp. 4 y 5.
[210] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Comisión, 10 de febrero de 2012, pp. 4-6.

un programa nacional de fomento a las actividades de las OSC, y la ratificación o designación del secretario ejecutivo del Consejo.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo se aprobó la reestructuración de las comisiones de trabajo del mecanismo participativo, por lo que la Comisión de Comunicación y Articulación se transformó en la de Participación y Comunicación; a la de Políticas Públicas se le agregó el tema de la Evaluación; a la de Normatividad o Marco legal se le suprimió lo de Normatividad, y la de Registro Federal de las OSC y de Asesores (exconsejeros) quedaron de la misma forma. Asimismo, desaparecieron las siguientes comisiones: de Profesionalización y Formación; de Representación y Atención a OSC; de Coordinación Interna; de Presupuesto (temporal), y la de Reformas a la LFFAROSC (temporal).[211] El cuadro 31 presenta la nueva reestructuración de las comisiones de trabajo.

Cuadro 32. Reestructuración de comisiones del Consejo, 2012
Participación y Comunicación
Políticas Públicas y Evaluación
Marco legal
Registro Federal de las OSC
Temas Internacionales
Asesores (exconsejeros)

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

De manera similar al 2000 y el 2006 con la "Mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quezada" y la publicación de la *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil* respectivamente, el 21 y 22 de mayo de 2012 se llevó a cabo la "Primera Cumbre Ciudadana para Construir un México Pacífico y Justo", en el Palacio de Minería de la ciudad de México, como una expresión de la sociedad civil organizada en su

[211] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 14 de marzo de 2012, p. 6.

pluralidad donde participaron más de 300 OSC de distintas entidades federativas, orígenes ideológicos e interés temáticos.[212]

A diferencia de los ejercicios anteriores de la acción colectiva organizada realizados en 2000 y 2006, en la cumbre ciudadana se acordaron propuestas de política pública en torno a los siguientes ejes estratégicos de la agenda nacional, las cuales se presentaron a los diferentes candidatos a la presidencia de la República antes de la jornada electoral del 1 de julio: 1) fortalecimiento de las OSC; 2) reforma política y participación ciudadana; 3) inclusión social; 4) educación de calidad; 5) transparencia, acceso a la información y medios; 6) empleo digno y desarrollo sustentable, y 7) seguridad ciudadana y derechos humanos.[213]

Respecto al fortalecimiento de las OSC se planteó lo siguiente: a) armonizar y homologar el marco fiscal y demás ordenamientos jurídicos con la LFFAROSC para facilitar la creación, desarrollo y sostenibilidad de las OSC; b) que los contribuyentes decidan un porcentaje de sus impuestos para ser destinados a una OSC de su preferencia y que el SAT elimine el límite de 7 por ciento de deducibilidad por donativos, y c) incrementar progresivamente el presupuesto destinado a apoyar a las OSC, mediante fondos concursables y sujetos a reglas de operación transparentes y con mecanismos de rendición de cuentas.[214]

Después de la elección presidencial del 1 de julio, y en el marco de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 26 de julio se trataron los siguientes temas

[212] El 14 de junio de 2012, el titular de la Segob, Alejandro Poiré Romero, se reunió con representantes del grupo convocante de la referida cumbre ciudadana encabezados por María Elena Morera Mitre, presidenta de Causa en Común, A.C e integrante del Consejo. (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2012, p. 691).
[213] Maite Azuela (relatora). *Primera cumbre ciudadana para construir un México pacífico y justo: una historia que debe contarse*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Causa en Común, A.C., 2013, 149 pp. Los candidatos y candidata presidenciales se presentaron en la cumbre ciudadana en el siguiente orden: Andrés Manuel López Obrador (PRD), Enrique Peña Nieto (PRI), Josefina Vázquez Mota (PAN) y Gabriel Quadri de la Torre (Nueva Alianza).
[214] *Ibid.*, p. 51.

vinculados con la transición gubernamental: reunión del Consejo con el secretario de Gobernación; contar con presupuesto para el programa de trabajo de 2013; elaborar un calendario de sesiones del Consejo para 2013; generar una carpeta de información del Consejo para el equipo de transición; dar seguimiento a las nuevas designaciones de los representantes del Poder Legislativo ante el Consejo, y el informe sobre el "Taller de planeación estratégica legislativa para organizaciones de la sociedad civil en el estado de Guanajuato".[215]

En esta sesión el titular de la Segob, Alejandro Poiré Romero, quien se desempeñó como presidente del Consejo durante 2008, escuchó los avances en las actividades de las comisiones de trabajo, así como las acciones estratégicas a desarrollar por el Consejo durante el periodo de agosto a noviembre de 2012.[216]

El 16 y 17 de julio el Consejo organizó el "Taller de planeación estratégica legislativa para organizaciones de la sociedad civil en el estado de Guanajuato", con el objetivo de compartir la experiencia de la aplicación de la LFFAROSC, así como brindar información a las OSC, a fin de que impulsen su marco jurídico e institucional estatal de fomento a las OSC.[217]

En el contexto de la segunda alternancia mexicana en el nivel de la presidencia de la República, y el largo periodo de transición entre la jornada electoral y la toma de protesta, en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 20 de septiembre se discutió y aprobó el diseño organizativo – arquitectónico del Consejo.[218] Los puntos más relevantes son: a) definición de los objetivos de las distintas reuniones del Consejo como las de comisiones, reuniones previas, y sesiones ordinarias y extraordinarias; b) participación de los integrantes del Consejo en las comisiones de trabajo (se puede participar como máximo en dos y ser coordinador en una de

[215] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 26 de julio de 2012, p. 12.
[216] Secretaría de Gobernación. *Sexto Informe de Labores.* México, Segob, 2012, p. 62.
[217] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2012, p. 803.
[218] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 20 de septiembre de 2012, p. 9.

ellas); c) aprobación del calendario de las diversas reuniones del Consejo para 2013; d) consultar a la Sedesol sobre el tema de la inasistencia de integrantes del Consejo, y e) aplicar la normatividad vigente para hacer efectivas las suplencias de los consejeros propietarios y suplentes.

En esta misma sesión, la consejera Laura Becerra Pozos informó de la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal, producto de un proceso de diálogo iniciado en marzo de 2011 entre la Segob y OSC, el cual se formalizó mediante la publicación de un acuerdo secretarial en el *DOF* el 12 de septiembre de 2012.[219] Sin duda, el Consejo apoyó la creación del mecanismo debido a que éste encuentra su fundamento en la propia LFFAROSC.

Ante el inicio de la nueva administración y del proceso de consulta del PND 2013-2018, en la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo del 7 de noviembre la consejera Gabriela Sánchez Gutiérrez, coordinadora de la Comisión de Políticas Públicas y Evaluación, comunicó que en el marco de la construcción de un proceso de democracia participativa se estaba elaborando una propuesta de lineamientos de programa nacional de fomento a las actividades de las OSC, la cual incluía principios y objetivos, estrategias, así como la previsión presupuestal necesaria para su implementación. Los componentes de la propuesta de lineamientos del programa son:

> "[…] 1) acceso de OSC a recursos públicos, 2) incentivos fiscales a OSC, 3) transversalidad de la política de fomento, 4) capacitación a las OSC y a los servidores públicos responsables del fomento, 5) transparencia y rendición de cuentas por parte de las OSC, y 6) institucionalización de las instancias de participación ciudadana".[220]

[219] *Ibid.*, p. 10. Secretaría de Gobernación. "Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país". México, *Diario Oficial de la Federación,* Segob, 12 de septiembre de 2012.

[220] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 7 de noviembre de 2012, p. 8.

A unos días de la toma de posesión del nuevo gobierno, y de acuerdo al artículo 49 del Reglamento de la Ley, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo del 27 de noviembre, se realizó la evaluación de desempeño de Silvia Alonso Félix como secretaria ejecutiva del órgano colegiado, quien concluía su gestión el 14 de diciembre.[221] En general, se coincide en el buen desempeño de Alonso Félix por el cumplimiento de sus funciones señaladas en el artículo 51 del Reglamento de la LFFAROSC, el profesionalismo, el conocimiento técnico y los atributos conciliadores.

En esta segunda fase se transita del énfasis en la definición de las reglas básicas de interacción de los integrantes del Consejo hacia el planteamiento de calidad institucional del órgano ciudadano, de acuerdo con sus funciones establecidas en la LFFAROSC, fundamentalmente en la búsqueda de incidir en el diseño y evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de acción colectiva.

4.3. Los dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo

La interacción de la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano es un ejemplo de la recuperación de lo público en la administración pública, en la medida en que los ciudadanos forman parte en los asuntos públicos, y es resultado de una mayor participación de las agrupaciones de la sociedad civil, que trabajan en programas y proyectos conjuntos, intervienen en la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, y se involucran en los temas de la agenda de gobierno y legislativa relacionada con el fortalecimiento de las OSC.

[221] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 27 de noviembre de 2012, 3 pp. El artículo 49 de la LFFAROSC contempla que: “El Secretario Ejecutivo permanecerá en el cargo por un periodo de tres años, con opción a ser ratificado por única vez para un segundo periodo. Al término del periodo inicial del Secretario Ejecutivo, el Consejo realizará una evaluación de su desempeño, la cual será tomada en cuenta por el Presidente al formular, en su caso, la propuesta de ratificación”. Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley estaba desactualizado al no contener las cuatro reformas de la LFFAROSC, incluyendo la del 5 de agosto de 2011 sobre el artículo 27 fracción V que establece lo siguiente: “Un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo”.

El estudio de un caso por sí solo no es suficiente para el desarrollo de una teoría más amplia sobre los arreglos institucionales relacionados con la interacción de la administración pública y la acción colectiva organizada. Sin embargo, en este apartado se examinan los esfuerzos de interacción entre la Comisión y el Consejo en la búsqueda de maneras de cooperación y colaboración en la aplicación de la LFFAROSC.

Luis F. Aguilar considera que el término gobernanza supone la distinción entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno, en los siguientes términos:

> "Por consiguiente, el foco de la atención teórica y política se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas –la cuestión de la gobernabilidad— hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno, y particularmente, hacia el modo idóneo de utilizarlas y, concretamente, hacia la averiguación de las acciones directivas específicas (modos de gobernar, pautas directivas) que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción ni tersa ni unidimensional identifiquen los problemas de su convivencia, […]".[222]

Identificar y ejecutar acciones, así como producir resultados depende de los dispositivos que práctica la administración pública en sus relaciones con las asociaciones de acción colectiva para establecer objetivos conjuntos y actuar en conformidad para concretarlos. Se requiere desarrollar arreglos institucionales de interacción entre ambos actores, que deriven en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 26 de la LFFAROSC, originalmente el Consejo tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF. Posteriormente, con la reforma al referido artículo de la LFFAROSC en 2011, se fortaleció la primera parte del objeto del mecanismo de participación ciudadana al proponer, opinar y

[222] Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública. Op. cit.,* p. 46.

emitir recomendaciones sobre la aplicación de la propia Ley. Sin embargo, en la LFFAROSC y sus disposiciones administrativas no se establecen los esquemas de relación entre estas instancias.

En este marco, se pueden implementar dos acciones complementarias entre sí: a corto plazo, se requiere crear un sistema de seguimiento de las propuestas, opiniones y recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de la LFFAROSC, que considere la siguiente información: sesión, asunto y tipo de respuesta de la Comisión (aceptada, rechazada, omitida y pendiente). En el mediano y largo plazo es necesario incorporar en la Ley y su reglamento formatos de interacción y comunicación entre la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano para que éste último cumpla con su objeto de consulta y asesoría. Con ambas acciones se avanzaría en la institucionalización de las relaciones de gobernanza entre estas instancias colegiadas.

En los periodos de inicio e institucionalización del Consejo que comprende de 2004 a 2008, y en el de conflicto y continuidad que abarca de 2009 a 2012, se pueden observar dos niveles sociales de relación de la comisión intersecretarial y el órgano participativo como modos de gobernanza: 1) meso gobernanza y 2) micro gobernanza. Se trata de espacios de interacción y comunicación recíproca entre las instancias colegiadas que tienen incidencia en las políticas y acciones fomento a las actividades de las OSC, quienes pueden generar significados compartidos que remarcan sus diferencias y aumentan la percepción de su interdependencia.

En el esquema de meso gobernanza se identifican los siguientes dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo: a) presentación de un informe de la Secretaría Técnica la Comisión en cada sesión del Consejo; b) presencia de la Secretaría Técnica de la Comisión en alguna sesión del Consejo para tratar un tema específico, y c) asistencia de integrantes de la Comisión en las sesiones del Consejo. Mientras, en el esquema de micro gobernanza se ubican las reuniones

conjuntas de grupos de trabajo de la Comisión y de comisiones del Consejo para dar seguimiento a acuerdos de ambos órganos colegiados.

Desde su instalación, el Consejo mostró interés de impulsar una "relación espejo" con la Comisión, por lo que acordó que, en el marco de sus sesiones, la Secretaría Técnica de la Comisión presente un informe sobre los avances de sus trabajos, con el propósito de buscar permanentemente la cooperación entre ambos órganos en el ejercicio de sus respectivas atribuciones y funciones establecidas en la Ley.[223]

Durante 2005 la Secretaría Técnica de la Comisión, a cargo de Cecilia Loría Saviñón, presentó informes sobre los siguientes temas: avances del Registro; trabajos de la coordinación con dependencias y entidades de la APF; reglas de operación de los programas federales; organización, desarrollo y evaluación del evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal" que tuvo lugar del 18 al 20 de julio de 2005; presupuesto del Consejo, y convocatorias del Programa de Coinversión Social.

En el orden del día de las actas de las sesiones del Consejo del 2006 no se establece la presentación del informe de la Secretaría Técnica de la Comisión. Sin embargo, Martín de la Rosa Medellín, en su calidad de titular de la misma, asistió a cuatro de ocho sesiones del Consejo donde informó sobre los siguientes asuntos: balance del Registro; ejercicio presupuestal del Consejo; reuniones con el PNUD para conocer más detalles de la propuesta de financiamiento del órgano participativo para 2007, y avances del proceso de renovación del Consejo.

De las cinco sesiones del Consejo en 2007 (tres ordinarias y dos extraordinarias), en las dos primeras, una extraordinaria y otra ordinaria, la Secretaría Técnica de la

[223] Consejo Técnico Consultivo. "Informe del Consejo Técnico Consultivo, 2005", México, Consejo, noviembre de 2005, p. 8. En el orden del día de la mayoría de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo en 2005 se contempla la presentación del informe de la Secretaría Técnica de la Comisión.

Comisión, que estaba a cargo de Lydia Madero García, informó sobre el programa anual de la Comisión; avances del Registro y de la aplicación de la LFFAROSC; consulta pública sobre el *PND 2007-2012*; acuerdos de la Comisión, y reporte anual de las dependencias y entidades de las APF sobre los apoyos y estímulos otorgados a las OSC. Mientras, en la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo, la Secretaría Técnica de la Comisión remitió un informe por escrito.

En la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2007, Óscar I. Ortiz Reyes, secretario ejecutivo, leyó un comunicado de Madero García como Secretaria Técnica de la Comisión que contiene una evaluación sobre los mecanismos y formas en que se ha dado la relación de este órgano intersecretarial con el Consejo:

> "[…] El propósito de esta evaluación fue definir un esquema que permita superar las diferencias y tensiones que se han presentado, situación que dificulta los avances respecto a los asuntos sustantivos de ambas instancias colegiadas, así como una colaboración conjunta que permita llegar a entendimientos que posibiliten una realización más efectiva de las tareas que nos competen de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
>
> "Consideramos que a fin de contribuir a ello, resulta pertinente, en estos momentos, no asistir a las sesiones del Consejo Técnico Consultivo y establecer un mecanismo de trabajo, a través de interlocución directa con las comisiones del mismo, así como con grupos de trabajo que genere un mejor intercambio de opiniones. Este procedimiento, tenemos certeza de que contribuirá a delimitar las funciones de cada instancia, resolver las inquietudes y demandas del Consejo Técnico Consultivo, además de atender y dar seguimiento a sus propuestas".[224]

En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión del 12 de marzo de 2008, en el marco de la designación de Alejandro Poiré como presidente del Consejo, se establecieron los siguientes criterios para la interacción entre la Comisión y el Consejo:

[224] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2007, pp. 2 y 3.

> "[…] 1) Garantizar la coordinación y comunicación entre la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo; 2) Establecer mecanismos permanentes de diálogo con los Consejeros, que permita garantizar la interlocución con la 'COMISIÓN'; y 3) Promover agendas comunes entre la 'COMISIÓN' y el Consejo Técnico Consultivo".225

En 2008 el Consejo sesionó en cinco ocasiones: tres ordinarias y dos extraordinarias. En la Primera Sesión Ordinaria del 23 de mayo la Secretaría Técnica de la Comisión presentó un análisis cuantitativo sobre el Registro. En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 22 de agosto de 2008 se discutió la necesidad de convocar a la Comisión a las sesiones del Consejo. En dicha sesión se acordó invitar a la Comisión sobre la base de puntos concretos a tratar, en virtud de que el Consejo tiene una dinámica propia.[226]

Durante las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo de 2009 y 2010 no estuvieron presentes representantes de la comisión intersecretarial; solamente en el marco de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 22 de mayo de 2009 concurrieron ambos órganos para llevar a cabo la evaluación correspondiente a 2006 y 2007. A partir de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2011 y hasta la Cuarta Sesión Ordinaria del 7 de noviembre de 2012 participaron en las sesiones representantes de las cuatro secretarías que integran la Comisión, donde el tema principal de discusión es el programa de trabajo de ambas instancias colegiadas y el presupuesto para su implementación.

[225] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 12 de marzo de 2008, p. 6.
[226] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 22 de agosto de 2008, pp. 5 y 6.

Capítulo 5. El Consejo Técnico Consultivo como promotor de gobernanza

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

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

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 7 de abril de 2006 se aprobó el programa general de actividades integrado por cuatro rubros: 1) investigaciones, niños-jóvenes; 2) foro nacional sobre participación de OSC en el proceso electoral, foro nacional sobre políticas públicas y tres foros regionales en Chihuahua, Tlaxcala y Oaxaca; 3) sesiones ordinarias del Consejo, y 4) publicaciones.[227]

Derivado de lo anterior, el Consejo, junto con la Comisión, convocó a los siguientes eventos: “Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral. Foro nacional”, que se llevó a cabo el 2 y 3 de mayo de 2006; foros regionales “Fortalecimiento e Incidencia de la Sociedad Civil Organizada en Políticas Públicas”, en Chihuahua, Chih. (25 de julio),[228] “Diagnóstico y Perspectivas de las Políticas Públicas de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en Morelia, Mich. (28 de septiembre) y en Tlaxcala, Tlax. (13 de octubre), así como el foro nacional “Fortalecimiento e

[227] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 7 de abril de 2006, p. 3. Debido al conflicto magisterial de 2006 en Oaxaca, el foro regional a realizarse en este municipio se cambió a Morelia, Michoacán.
[228] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2006, pp. 309 y 310.

Incidencia de la Sociedad Civil Organizada en Políticas Públicas" (19 y 20 de octubre).

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

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

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 25 de mayo de 2007 se aprobó el programa de trabajo de 2007 del Consejo ajustado en términos programáticos y financieros de junio a diciembre.[229] Dicho programa contempla las siguientes acciones: i) mesa de diálogo con la SHCP; ii) investigación y generación de propuestas en materia de fomento, iii) participación del Consejo en los procesos de diseño y definición de criterios, contenidos y métodos para el Programa de Coinversión Social, iv) seguimiento al Registro en los estados; v) informar a las OSC de las actividades del Consejo; vi) encuentros estatales de diagnóstico; vii) realización de las sesiones ordinarias del Consejo; viii) revisión del Manual de Operación del Consejo; ix) seguimiento a casos de hostigamiento a OSC; x)

[229] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 25 de mayo de 2007, p. 3.

seguimiento de comisiones de trabajo y acuerdos del Consejo; xi) sesiones de trabajo de las comisiones del Consejo; xii) proceso de evaluación de las políticas públicas; xiii) recomendaciones a la Comisión, y xiv) diálogo e interlocución en espacios de incidencia en política pública.

En un nivel de meso gobernanza, desde 2008 la Comisión y el Consejo han logrado integrar un programa de trabajo anual de manera conjunta, mismo que ha sido discutido abiertamente en un ambiente de cooperación y diálogo, y aprobado por ambos órganos en sus respectivas sesiones plenarias. Entre las líneas estratégicas acordadas destacan las siguientes: marco normativo y administrativo para las OSC; financiamiento público a las OSC; profesionalización y capacitación a las OSC; comunicación y visibilización de las OSC, la Comisión y el Consejo; coordinación de la APF para el fomento a las actividades de las OSC; impulso de la participación de las OSC en las políticas públicas, y evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC. Para la ejecución de las referidas líneas estratégicas, a partir de 2008 la Comisión ha conformado cada año un fondo de cuatro millones de pesos.[230]

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

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

- El 21 y 22 de agosto el "Foro regional avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno, a cuatro años de la Ley Federal de Fomento a las

[230] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 28 de agosto de 2007, p. 6.

Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", en Morelia, Michoacán.

- Del 19 al 21 de noviembre el "Primer Encuentro Regional entre la Universidad, la Sociedad Civil Organizada y el Gobierno. Diálogo para el desarrollo local", en Mérida, Yucatán.
- El 27 y 28 de noviembre el "Seminario internacional sobre experiencias significativas en la relación de Gobierno con organizaciones de la sociedad civil".
- El "Directorio Nacional de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil" que elaboraron el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y la Fundación Merced Querétaro, A.C.[231]

El 13 y 14 de abril de 2009, la Comisión realizó el "Taller para la elaboración de un esquema base de políticas de fomento del gobierno federal a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil".[232] En dicho taller se acordó que las políticas de fomento a las OSC debieran orientarse en torno a las siguientes líneas estratégicas: 1) marco normativo y administrativo, 2) financiamiento, 3) información, 4) profesionalización, 5) redes, y 6) visibilización y comunicación.

Por otra parte, en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 21 de abril de 2009, el consejero Alfonso Poiré Castañeda dio lectura a un posicionamiento de los representantes de las OSC y los sectores del Consejo donde presentó los ejes estratégicos, las prioridades y los proyectos para el programa de trabajo 2009 del mismo. Los ejes estratégicos son: 1) crecimiento y fortalecimiento de las OSC, 2) interlocución del gobierno y las OSC, y 3) fortalecimiento del Consejo.[233]

---

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

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

[233] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 21 de abril de 2009, pp. 7 y 8.

Por segundo año consecutivo, se conformó un fondo de cuatro millones de pesos para el programa de trabajo de la Comisión y el Consejo de 2009, cuyas líneas estratégicas del mismo fueron las siguientes: marco normativo y administrativo; financiamiento público a OSC; información a OSC; profesionalización y capacitación a OSC; redes nacionales e internacionales de OSC; comunicación y visibilización de OSC; vinculación y visibilización de la Comisión y el Consejo.[234]

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

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 13 de mayo de 2010 se discutió y aprobó el programa de trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo de este año, el cual contiene líneas estratégicas, objetivos, acciones y responsables por ambos órganos.[235] Las líneas estratégicas son: 1) aumentar la difusión y visibilidad del trabajo de la Comisión, del Consejo y del propio sector; 2) fortalecer la relación con la APF; 3) generar de manera conjunta una agenda legislativa; 4) impulsar el tema de participación ciudadana y OSC, y 5) evaluación de las políticas y acciones de fomento. Para ejecutar este programa y por tercer año consecutivo, la Comisión conformó un fondo de cuatro millones de pesos, y entre las acciones realizadas destacan las siguientes:

[234] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2009, p. 658.
[235] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 13 de mayo de 2010, pp. 5-8.

- El 23 y 24 de junio se celebró el “Taller con Expertos Internacionales en Materia de Sociedad Civil”.
- El 12 y 13 de octubre se realizó el foro denominado “Políticas Públicas y Participación Ciudadana”, en Guanajuato, Gto.
- El 3 y 4 de noviembre, y el 1 y 2 de diciembre se convocó al Taller para Responsables de Coordinación de la APF: “Experiencias de colaboración con sociedad civil en políticas públicas”, impartido por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.
- El 11 y 12 de noviembre se llevó a cabo el foro titulado “Fortalecimiento del Tejido Social y Redes de Organizaciones Civiles”, en Ciudad Obregón, Son.
- Del 29 de noviembre al 10 de diciembre se intervino en la “Conferencia de las Partes 16/CMP6” sobre cambio climático, en Cancún, Quintana Roo.[236]

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2011 se aprobaron 13 líneas estratégicas para su programa de trabajo: 1) promover una estrategia de difusión de la LFFAROSC; 2) fortalecer la página *web* del Consejo; 3) colaborar con la Comisión en el fortalecimiento del Registro: 4) impulsar un marco fiscal que beneficie el quehacer de las OSC; 5) revisar y adecuar el Manual de Operación del Consejo; 6) participar en un foro de la Cámara de Diputados el 8 de septiembre; 7) proponer a la Comisión espacios de reflexión bimestrales sobre la agenda común; 8) socializar en los encuentros del Consejo con OSC locales el proceso de construcción de una agenda amplia de la relación gobierno-sociedad civil, y difundir la convocatoria al Encuentro Nacional de OSC a realizarse los días 25 y 26 de noviembre; 9) acordar con la Comisión concluir los procesos de evaluación de las políticas y acciones de fomento correspondientes a 2008 y 2009; 10) programar con la Comisión el proceso de elaboración del sistema de evaluación y seguimiento de las acciones de fomento 2010; 11) capitalizar la información de la cuenta satélite sobre el sector no lucrativo del INEGI; 12) visibilizar los resultados de las evaluaciones conjuntas de las políticas y acciones

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

de fomento realizadas hasta la fecha, y 13) integrar un grupo de trabajo para analizar el tema del presupuesto para la operación del Consejo.[237]

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

- El 6 de octubre se celebró el "Foro: Fomentando la Incidencia de las OSC en Políticas Públicas", en la Sala de Congresos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey *campus* Chihuahua, en Chihuahua.
- El 11 de octubre se realizó el "Primer Encuentro del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", en la Cámara de Comercio de Guadalajara, en Guadalajara, Jalisco.
- El 11 de noviembre se efectuó el "Encuentro del Consejo Técnico Consultivo con Organizaciones de la Sociedad Civil", en la Posada Esperanza, en Tijuana, Baja California.
- El 18 de noviembre se intervino en el "Tercer Encuentro: Medición del Impacto Social de las OSC", el cual tuvo lugar en el Centro de Estudios Estratégicos y de Negocios del Instituto Tecnológico de Sonora, en ciudad Obregón, Sonora.[238]

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

[237] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2011, pp. 4 y 5.
[238] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2011, pp. 732 y 733.

- El 17 y 18 de mayo de 2012 el Consejo participó en la Reunión Nacional de Consejos de Participación Ciudadana, que fue organizado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en Mazatlán, Sinaloa.
- El Consejo continuó con la realización de encuentros locales con OSC en los siguientes estados del país: Mérida, Yucatán (9 de mayo); Guanajuato, Guanajuato (11 de mayo); Toluca, Estado de México (14 de mayo); Torreón, Coahuila (30 de mayo); Pachuca, Hidalgo (7 de septiembre), y Tepic, Nayarit (22 de septiembre).[239]

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

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

Sin embargo, el referido programa ha encontrado límites tanto en la escasez de recursos para su implementación, las distintas voluntades políticas de los representantes gubernamentales ante la comisión intersecretarial, así como en los

[239] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2012, p. 803.

diferentes grados de experiencia, capacitación y madurez que presentan las OSC para participar en los procesos de diálogo y negociación con los distintos actores.

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

El mandato que establece el artículo 26 de la LFFAROSC en torno de que el Consejo concurra anualmente con la Comisión para realizar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC por parte de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo específico de gobernanza al interactuar los integrantes del órgano ciudadano con representantes de las cuatro organizaciones gubernamentales en el proceso de la referida evaluación.

El artículo 29 fracción I de la Ley señala que el Consejo tiene entre sus funciones "Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación". Por su parte, la Comisión es la instancia del Ejecutivo Federal encargada de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento a las actividades realizadas por las organizaciones. De igual forma, en el artículo 11 fracción II de la Ley se establece que para el cumplimiento de su encargo, la Comisión tiene entre sus atribuciones "Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley".

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

La evaluación implica valores en la medida en que los factores institucionales y culturales dominantes tienen una gran influencia; no depende únicamente de su efectividad técnica, sino del medio ambiente político, social y gubernamental en el que se haga. Parafraseando a Dennis J. Palumbo, citado por Joan Subirats (1995), la evaluación ya no es "algo que hacen a puerta cerrada los hombres que fuman puro".[240]

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

> "a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.
> b) La identificación de indicadores mensurables de esos objetivos.
> c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.
> d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa (Weiss, 1972)."[241]

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

[240] Sobre la citada referencia ver a Joan Subirats. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1995, p. 9.
[241] *Ibid.*, p. 7.

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

Cuadro 33. Estudios para la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento, 2003-2011

Estudio	Año (s)	Institución(s)
"Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005)"	2003 a 2005	Comisión de Políticas Públicas del Consejo
"Evaluación de las políticas y acciones de fomento"	2005	Secretaría Técnica de la Comisión
"Evaluación de las acciones públicas federales de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil"	2005	Cuauhtémoc Arturo López Casillas y María Columba Ruiz Palacios
"Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"	2005 y 2006	Universidad Anáhuac
"Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007" "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008"	2006 y 2007	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
"Apoyos y estímulos públicos a OSC, incluyendo incentivos fiscales" "Participación de las OSC en políticas públicas"	2008	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Cuajimalpa UAM-Unidad Xochimilco
"Apoyos y estímulos públicos a OSC" "Participación de las OSC en políticas públicas"	2009	Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora UAM-Unidad Xochimilco
"Estudio acerca de la política y de las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el período 2010-2011"	2010 y 2011	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Fuente: www.corresponsabilidad.gob.mx

El “Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005)”, elaborado por la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, constituye un primer recuento general e inicial acerca del proceso de construcción de las políticas de fomento a las actividades de las OSC por parte de la APF, en el periodo comprendido de diciembre de 2003 a diciembre de 2005, así como una propuesta de guía metodológica sobre algunos aspectos a considerar en un proceso más completo de evaluación de esas políticas desde el Consejo en interlocución con la Comisión.[242]

En 2006 la Secretaría Técnica de la Comisión, a cargo de Martín de la Rosa Medellín, integró un documento titulado “Evaluación de las políticas y acciones de fomento” correspondiente a 2005, el cual contiene los avances en la administración, dirección y operación del Registro; los trabajos de coordinación con dependencias y entidades de la APF para fomentar las actividades de las OSC, incluyendo el evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal”; un análisis del informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos 2005, y las acciones de difusión de la LFFAROSC.[243]

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

[242] Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. *Op. cit.*, p. 133-139.
[243] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Evaluación de las políticas y acciones de fomento”. México, Comisión, 6 de noviembre de 2006.

valoración más amplia del proceso de trabajo que ha significado la implementación de la propia LFFAROSC, y se generaron algunas conclusiones y recomendaciones.

En el marco de la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión del 6 de noviembre de 2006 se celebró la sesión de evaluación conjunta de la Comisión y el Consejo donde se presentaron los dos últimos documentos.[244] Ante el arribo inminente del nuevo gobierno y en la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 23 de noviembre, López Casillas y Ruiz Palacios entregaron al presidente del Consejo su estudio para la publicación correspondiente.[245]

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 20 de julio de 2007, el consejero Roberto Delgado Gallart ofreció realizar el "Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".[246] En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 23 de mayo de 2008, el consejero Delgado Gallart presentó la mencionada investigación.[247] Entre las principales conclusiones y sugerencias se encuentran las siguientes: separar las acciones de fomento monetarias y no monetarias, de tal manera que se facilite el análisis y su comparación anual; diferenciar en los informes las acciones de fomento que se canalizan a OSC que dependen fundamentalmente de los fondos del gobierno federal y aquellas que se asignan a OSC de base ciudadana, y realizar un estudio que permita conocer el impacto que han tenido las acciones de fomento otorgadas por las dependencias y entidades de la APF en la profesionalización y desempeño de las OSC, así como en los beneficiarios de las mismas.

[244] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 6 de noviembre de 2006, 10 pp.
[245] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 23 de noviembre de 2006, p. 4.
[246] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 20 de julio de 2007, p. 6.
[247] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 23 de mayo de 2008, pp. 7-9.

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

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

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

1) Un grupo de trabajo de la Comisión y de la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, y

2) La constitución de un Grupo de Apoyo Técnico (GAT) con integrantes de la Comisión y del Consejo. Este mecanismo se implementó en la evaluación 2010 y 2011.

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

1) Diseño de los términos de referencia para realizar el estudio.
2) Invitación a instituciones evaluadoras interesadas.

3) Revisión de propuestas de instituciones evaluadoras y asignación de contrato para la elaboración del estudio.
4) Reuniones periódicas de seguimiento con el equipo evaluador.
5) Entrega del estudio por parte de la institución evaluadora.
6) Elaboración del documento de conclusiones y recomendaciones a cargo de la Comisión y el Consejo.
7) Sesión conjunta de la Comisión y el Consejo para discutir y aprobar las conclusiones y recomendaciones.

En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de noviembre de 2008, la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, a través de la consejera Alma Irene Nava Bello, informó que se habían tenido reuniones de trabajo con la comisión intersecretarial, a fin de definir el contenido de la evaluación de 2008 y 2009, y que se había acordado contratar a dos investigadores del CIESAS para realizar un estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las OSC y la construcción de una línea base de la inclusión de las OSC en IPD existentes en la APF.[248]

El 22 de mayo de 2009, en el marco de la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión y de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo, se efectuó la sesión de evaluación conjunta 2006-2007 de las políticas y acciones de fomento a las actividades realizadas por las OSC donde concurrieron integrantes de la Comisión y el Consejo.[249] En dicha sesión se presentaron otros dos documentos adicionales que acordaron la comisión intersecretarial y la instancia ciudadana, así como un resumen de conclusiones y recomendaciones, entre las cuales destacan las siguientes:

[248] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 21 de noviembre de 2008, pp. 5 y 6.
[249] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 22 de mayo de 2009, pp. 4 y 5; Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 22 de mayo de 2009, pp. 8-10.

Cuadro 34. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2006-2007

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

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

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

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

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

Conclusión	Recomendación
Se presenta un problema por la falta de claridad entre las dependencias y entidades de la APF acerca de lo que se entiende por OSC, al incluir a las organizaciones apoyadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.	Precisar el significado de lo que constituyen las OSC para efecto de las acciones de fomento. La discusión en torno a los apoyos y estímulos que reciben algunas asociaciones civiles consideradas como complementarias u operativas* del gobierno no debe centrarse en si éstas deben o no recibir recursos, sino en si deberán contabilizarse como acciones de fomento.
Se detecta la carencia de una reflexión previa referente a lo que se busca al respaldar las actividades de las OSC y el tipo de relación que se desea establecer con ellas como actores sociales.	Se debe propiciar una discusión a profundidad entre las dependencias y entidades de la APF acerca del significado de las acciones de fomento del gobierno federal hacia las OSC, buscando que se ajuste a las tareas específicas de cada sector, pero que tenga una base transversal.
Frecuentemente se manifiesta la falta de claridad en los requisitos y plazos que las OSC deben cumplir para participar en las convocatorias expedidas por la APF.	Es necesario promover desde la Comisión una mejora del contenido y la operación de los programas y acciones de fomento, apuntando a una mayor claridad en los requisitos, plazos y papel de las OSC en las reglas de operación.

Conclusión	Recomendación
Se detectan vacíos en el trabajo de las dependencias y entidades de la APF en cuanto a la evaluación de la operación de sus programas, el desempeño de las OSC a las que apoyan y de los resultados que tienen sus acciones de fomento.	Es deseable impulsar, desde la Comisión, la evaluación de los resultados e impacto de las acciones de fomento a las actividades de las OSC, realizadas por las dependencias y entidades de la APF.

* Por ejemplo, la Ley General de Cultura Física y Deporte reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, las cuales ejercen funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal (Poder Ejecutivo Federal. "Decreto por el que se expide Ley General de Cultura Física y Deporte". México, Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013).

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

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

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

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

acciones de fomento correspondientes a 2008 y 2009.[250] En este sentido, el 4 de octubre se celebró la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión donde convergieron ambos órganos de la LFFAROSC para efectuar la evaluación conjunta de estos años. Las conclusiones y recomendaciones de dicha evaluación se derivaron de los resultados de los estudios externos elaborados por las instituciones académicas designadas para tal efecto por la Comisión y el Consejo, a saber: el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, la UAM-Unidad Xochimilco y la UAM-Unidad Cuajimalpa.

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

Cuadro 35. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2008-2009

Eje temático 1: Apoyos y estímulos públicos a OSC

Conclusión	Recomendación
La APF no cuenta con una política articulada de fomento a las actividades de las OSC.	La Comisión y el Consejo deben formular una agenda que permita avanzar hacia la conformación de una política de fomento a las actividades de las OSC consolidada y estratégica, con base en las recomendaciones de las evaluaciones realizadas. Promover acciones de capacitación y sensibilización para los servidores públicos sobre las características, la función de las OSC y las ventajas de la creación de alianzas público-privadas.
Las dependencias y entidades otorgan apoyos y estímulos que se derivan del ejercicio de sus atribuciones. En una buena parte de los casos, se trata de acciones que se venían realizando desde antes de la promulgación de la Ley, y que no fueron concebidas originalmente como acciones de fomento a las OSC.	Promover una incorporación más integral de la perspectiva de fomento a las actividades de las OSC en los distintos programas de las dependencias y entidades de la APF, que se refleje desde sus objetivos y reglas.
En el marco de la Ley, se comprende a organizaciones de distintos perfiles: desde organizaciones que actúan como agentes colaboradores de gobierno en el cumplimiento	Analizar las prácticas internacionales en materia de clasificación de organizaciones, y la factibilidad de implementar mecanismos que permitan contar con una tipología de OSC

[250] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2011, p. 5.

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

Eje temático 2: Participación de las OSC en políticas públicas

Conclusión	Recomendación
Respecto a las acciones y programas de las dependencias y entidades de la APF dirigidas al fomento de las OSC, se cuenta con indicadores acerca de que las organizaciones participan en mayor medida en la etapa de ejecución u operación del ciclo de las políticas públicas.	La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos apropiados.
Se identifican dos obstáculos para una mayor participación: la difusión de los programas y/o acciones a nivel nacional es insuficiente, y el acceso a los insumos para participar ante las instancias de gobierno no siempre es el adecuado.	El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de la participación ciudadana en la gestión pública. Se recomienda, cuando la situación lo amerite, crear centros de documentación en las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de facilitar el acceso a información relevante de las acciones de fomento a las OSC.
Se detecta cierto grado de desconocimiento de la LFFAROSC, la Comisión y el Consejo por parte de servidores públicos en la APF. De igual forma, se manifiesta entre las OSC que inciden en políticas o programas del gobierno federal, un desconocimiento de los lineamientos generales de la LFFAROSC, incluidas las instancias para el fomento a las actividades de las OSC. Asimismo, los mecanismos de participación son percibidos como complejos y difíciles de acceder por parte de muchas OSC.	Incrementar la capacitación a servidores públicos y representantes de OSC sobre la LFFAROSC, así como en el trabajo conjunto en los mecanismos de participación, a fin de dar una mayor certidumbre a la participación de ambos actores. A través de la capacitación, se prevé lograr un conocimiento cabal de la naturaleza de los ámbitos de acción, los límites de los acuerdos que se pueden alcanzar y las áreas donde se puede impactar. El liderazgo tanto en servidores públicos como en representantes de OSC contribuye al alcance de consensos y acuerdos en los

Conclusión	Recomendación
	espacios de participación. Por ello, es importante la construcción de alianzas y compromisos más allá de las diferencias ideológicas, tanto entre miembros de las OSC como entre éstos y los servidores públicos.
A la fecha, no existen estándares de participación homogéneos en la APF para las OSC. Asimismo, el impacto o incidencia que tiene la participación de las organizaciones en los mecanismos establecidos no resulta claro para muchos de sus participantes.	Debe existir una deliberación e impulsar la adopción de parámetros de participación de las OSC, que promuevan la inclusión de los distintos tipos de organizaciones en el espacio público, con el fin de contribuir a la toma de mejores decisiones en torno a las políticas públicas.

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

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo de 2012 la consejera Gabriela Sánchez Gutiérrez informó del trabajo conjunto de la Comisión y el Consejo para definir los términos de referencia de la evaluación 2010 y 2011, el cual consta de lo siguiente: diseño y envío de un cuestionario de diagnóstico conceptual sobre el fomento a las actividades de las OSC, así como la sistematización de los resultados de los talleres sobre la definición de la política de fomento, así como el sistema de evaluación.[251]

El 12 y 13 de marzo se llevaron a cabo los referidos talleres donde participaron integrantes de las dos instancias colegiadas.[252] El objetivo del primer taller consistió en construir acuerdos básicos y un código común en la Comisión y el Consejo sobre la definición y los contenidos de la política de fomento a las actividades de las OSC. El segundo taller perseguía establecer los criterios para la evaluación durante la gestión 2010 y 2011.

Ante el cierre de la administración y en el marco de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión del 28 de noviembre de 2012 se realizó la evaluación conjunta de las

[251] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 14 de marzo de 2012, p. 4.
[252] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Sexto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2012, p. 692.

políticas y acciones de fomento de 2010 y 2011.[253] Dicha evaluación consideró como insumo el estudio que se encargó a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuyo objetivo radicó en el "Desarrollo de indicadores para la evaluación de las políticas y las acciones de la Administración Pública Federal para el Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con línea basal 2010-2011". Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación de 2010 y 2011 retomaron aquellas vigentes de las evaluaciones de 2006 y 2007, así como la de 2008 y 2009

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

Cuadro 36. Conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación conjunta, 2010-2011

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

Recomendaciones generales
• Entre las diversas estrategias para mejorar el rendimiento de la LFFAROSC y el fomento a las actividades de las OSC destacan: a) Tener como punto de partida una política pública. b) Precisar el significado de lo que constituyen las OSC para efecto de las acciones de fomento previstas en la Ley.

[253] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 28 de noviembre de 2012, 6 pp.

c) Propiciar una discusión a profundidad entre las dependencias y entidades de la APF acerca del significado de las acciones de fomento a las actividades de las OSC.
d) Mantener actualizada de manera permanente la información sobre apoyos y estímulos disponibles por parte del gobierno federal.
e) Mejorar el contenido y la operación de los programas y acciones de fomento.

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

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

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

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

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

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

La interacción de la Comisión y el Consejo en las evaluaciones de 2006 a 2011, mediante un esquema de micro gobernanza con la constitución de grupos de trabajo, ha sido un factor clave para maximizar la conducta colaborativa en el logro de acuerdos y resultados, a pesar de que el conjunto de actores y de intereses haya cambiado. Las características de estos grupos de trabajo son las siguientes: 1) cuentan con aprendizaje social acumulado, 2) el compromiso con la deliberación en la adopción de decisiones sobre la evaluación y 3) el número de sus integrantes es reducido.[254] Adicionalmente, la comunicación es esencial para generar las condiciones bajo las cuales la administración pública y las OSC interactúan en el marco institucional de la LFFAROSC.

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

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

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

5.3.1. Incidencia en la reforma de la LFFAROSC

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

En el cuadro 32 se presentan las reformas a la LFFAROSC del 28 de enero y 16 de junio de 2011, así como la del 25 de abril de 2012, mediante las cuales se incorporan nuevas actividades objeto de fomento de las OSC en el artículo 5:

En esta sección se analiza la incidencia del Consejo en la reforma más importante de la LFFAROSC publicada el 5 de agosto de 2011, cuyo proceso inició al siguiente año de que entró en vigor la misma Ley. Las propias OSC que en su momento la promovieron expresaron la necesidad de revisar el ordenamiento jurídico, por lo que en la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 16 de mayo de 2005 se propuso presentar una propuesta de reforma a la LFFAROSC y establecer un diálogo con la SHCP en materia fiscal para OSC.[255] El órgano

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

colegiado de participación detectó que el desarrollo del incipiente proyecto democrático participativo enfrenta restricciones y lógicas de actuación que las OSC promotoras de la Ley no habían previsto inicialmente.

Cuadro 37. Reformas al artículo 5 de la LFFAROSC

Fecha de publicación	Contenido de la reforma
28 de enero de 2011	Se adiciona una fracción: XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.
16 de junio de 2011	Se reforma la fracción VII: VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
25 de abril de 2012	Se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción: VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

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

Derivado de lo anterior y, en seguimiento a la solicitud de las OSC al Consejo, sobre ambos temas, en el evento "Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil y Gobierno Federal", el 11 de octubre se celebró una reunión de miembros de la Comisión y el Consejo con la Comisión de Relaciones Exteriores-Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (CRE/ONGI) del Senado de la República donde se acordó lo siguiente: establecer una mesa de trabajo sobre reformas a la LFFAROSC, y continuar con el trabajo legislativo en materia de marco fiscal para las OSC.[256] Ante la necesidad de precisar y enriquecer algunos de los preceptos de la LFFAROSC para un efectivo y eficaz fomento a las

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

actividades que realizan las OSC, el Consejo planteó las siguientes propuestas de modificación:

- Fortalecimiento del papel del Consejo. Modificar el artículo 26 de la Ley para convertir al Consejo en un órgano con atribuciones deliberativas y de recomendaciones vinculatorias para el fomento a las actividades de las OSC.
- Formular de manera garantista el artículo 13 de la Ley que vincula las acciones de fomento de la APF con los derechos de las OSC. Establecer que las dependencias y entidades de la APF no sólo podrán sino que fomentarán, de acuerdo a sus atribuciones y suficiencia presupuestal, las actividades de las OSC.
- Modificar el inciso a) del artículo 2 de la Ley relacionado con el autobeneficio. Incorporar las actividades vinculadas con los sectores más pobres o vulnerables de la sociedad como excepción para que los miembros de una OSC utilicen los apoyos y estímulos públicos otorgados para el fomento a sus actividades, y se considere que su trabajo tiene un impacto y beneficio social y comunitario. Esto se hará mediante procedimiento administrativo de dictamen de la Comisión previa consulta al Consejo y a las dependencias relacionadas con la materia de fomento.
- Añadir al artículo 28 de la Ley un párrafo donde se señale que para proveer de lo necesario a todos los integrantes del Consejo para apoyar su participación en las reuniones del mismo, la Secretaría Técnica de la Comisión contará con una asignación presupuestal anual.
- Adicionar en el artículo 12 de la Ley que la Sedesol contará con una asignación presupuestal para impulsar la coordinación de las acciones de fomento a las actividades de las OSC y que impacten directamente sobre el desarrollo del sector y su profesionalización.[257]

Con base en la propuesta del Consejo, y a poco más de dos años de haber entrado en vigor la LFFAROSC, el 7 de marzo de 2006 los senadores Carlos Rojas Gutiérrez (PRI), Francisco Fernández de Cevallos y Urueta (PAN), Ricardo Gerardo Higuera (PRD) y Sara Isabel Castellanos Cortés (PVEM) presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma la Ley.[258] Dicha iniciativa propone:

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

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

- Precisar el concepto de “autobeneficio” para establecer una excepción en el caso de que los integrantes o dirigentes de OSC formen parte de los mismos sectores más pobres o vulnerables para los cuales trabajan.
- Señalar que la Secretaría Técnica de la Comisión quede a cargo de la Sedesol para evitar que se generen disputas al interior de la administración pública que puedan afectar a las propias OSC.
- Modificar el “carácter potestativo” que la Ley le otorga al fomento a las actividades para establecer que se trata de una obligación.
- Incluir expresamente el otorgamiento de “asignaciones” para las OSC.
- Que las acciones de fomento no estén sujetas a taxativas, particularmente a la existencia de la asignación presupuestal.
- Incorporar que las disposiciones jurídicas “determinen”, más que permitir, incentivos fiscales y apoyos económicos y administrativos.
- Otorgar mayores atribuciones al Consejo en su papel de asesor y consultor en la aplicación y cumplimiento de la Ley.
- Suprimir la mención que hace el párrafo final de la fracción VI del artículo 29 de la Ley, que considera que las recomendaciones del Consejo para la determinación de infracciones de OSC y su correspondiente sanción carecen de carácter vinculatorio.
- Que el secretario ejecutivo del Consejo sea designado por esta instancia a propuesta de los representantes de las OSC.

En sesión ordinaria del Senado de la República del 27 de abril fue aprobada la minuta por 48 votos en pro y 30 votos en contra; en esa misma fecha se remitió a la Cámara de Diputados.[259] En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 2 de junio, Ana María Salazar Sánchez, coordinadora de la Comisión de Marco Legal del Consejo, expuso los detalles de la reforma de la LFFAROSC aprobada en el Senado de la República.[260]

El 5 de septiembre la Mesa Directiva de la cámara baja turnó la mencionada minuta a la Comisión de Participación Ciudadana para su estudio y dictamen.[261] El 5 de septiembre de 2007, un grupo de integrantes del Consejo se reunió con diputados federales, a fin de impulsar el proceso de reforma de la LFFAROSC.[262]

[259] Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LIX Legislatura, núm. 171, 27 de abril de 2006.
[260] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 2 de junio de 2006, p. 2.
[261] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, año IX, núm. 2088-I, 5 de septiembre de 2006.
[262] Los integrantes del Consejo asistentes a la reunión fueron Francisca Jiménez Barrientos, Cristina Cortés Carrillo, Alma Irene Nava Bello, Alfonso Poiré Castañeda, Fernando Castro y Castro, Rafael Reygadas Robles Gil, Óscar I. Ortiz Reyes, así como la exconsejera Ana María

En la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 19 de octubre del mismo año, se conformó un grupo de trabajo con el mandato de impulsar en la Cámara de Diputados la minuta de reformas a la Ley.[263] En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril de 2009, la exconsejera Ana María Salazar Sánchez sugirió dar seguimiento en el Senado de la República a la minuta de la LFFAROSC mediante la coordinación de la Comisión de Normatividad o Marco Legal.[264]

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

> "Aprovecho para agradecer al Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, por su disposición, su interés para intervenir en todas las discusiones que llevamos a cabo para lograr el consenso de esta minuta, pues, finalmente son ellos los representantes de la ciudadanía ante las distintas dependencias del gobierno federal".[265]

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

Salazar Sánchez. Mientras, los diputados participantes fueron Alberto Esteva Salinas (Convergencia), presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, Othón Cuevas Córdova, Carlos Altamirano Toledo, y José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (PRD), así como Carlos Rojas Gutiérrez (PRI).

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

[264] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 21 de abril de 2009, p. 5.

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

- El texto vigente relativo al concepto de autobeneficio se encuentra suficientemente claro, por lo que se concluyó que es innecesario agregar los casos de excepción de autobeneficio.
- En referencia al artículo 6 fracción VI se considera que el verbo adecuado es establecer y no determinar, en virtud del significado literal de la palabra, ya que la ley ordena o decreta más no fija los términos de algo.
- No se considera oportuna la proposición relativa a la fracción V del artículo 27, donde se señala que el secretario ejecutivo será designado por el Consejo, a propuesta de los representantes de organizaciones, en virtud de evitar controversias, tales como: a) la falta o abstención de uno de los miembros del Consejo, que podría dar un empate entre cuatro y cuatro, y b) si acuden los nueve integrantes pero cada tres miembros eligen a uno para proponerlo, también podría darse el supuesto de empate. Derivado de lo anterior, se determinó que el secretario ejecutivo sea electo por el presidente a propuesta de una terna del propio Consejo.[266]

Con fecha 28 de abril de 2009, durante la sesión ordinaria del Senado, se dio cuenta de la minuta devuelta, y la Mesa Directiva dispuso que se turnara a las mismas comisiones unidas. Dos años después, el 29 de abril de 2011 este órgano legislativo aprobó por 68 votos en pro, cero en contra y cero abstenciones el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley y el 5 de agosto se publicó en el *DOF*.[267]

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

- En el derecho de las organizaciones de "Gozar de los incentivos fiscales y de más apoyos económicos y administrativos que permitan las disposiciones jurídicas en la materia" se sustituye la palabra "permitan" por "establezcan" (artículo 6 fracción VI).
- Se define que la Secretaría Técnica de la Comisión recaiga en la Sedesol dando así un mayor grado de certeza y continuidad a la política de fomento a las actividades de las OSC. Además, esta dependencia tendrá la facultad de interpretación de la Ley para efectos administrativos (artículo 10).
- Que la realización de acciones de fomento no sea una facultad que puedan realizar o no las dependencias y entidades de la APF, sino un imperativo para éstas. Dichas acciones deben dirigirse al ejercicio de los derechos que la Ley reconoce a las organizaciones (artículo 13).

[266] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, año XII, núm. 2743-IV, 23 de abril de 2009.
[267] Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LXI Legislatura, núm. 257, 29 de abril de 2011; Poder Ejecutivo Federal. "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto de 2011.

- El objeto del Consejo no debe limitarse a proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, sino en general sobre la aplicación y el cumplimiento de la Ley. Asimismo, se establece como atribución del Consejo concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF (artículo 26).
- El secretario ejecutivo será designado por el presidente del Consejo a propuesta de una terna del propio Consejo (artículo 27 fracción V).
- Se elimina la disposición por la cual se señalaba que las recomendaciones que emita el Consejo, para la determinación de infracciones a OSC y su correspondiente sanción, carecen de carácter vinculatorio en virtud de que deben ser las propias dependencias y entidades de la APF quienes determinen el valor de dichas recomendaciones (artículo 29 fracción VI).

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

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

5.3.2. Incidencia en el marco fiscal para las OSC

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

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

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

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

las OSC y 2) cuadro de propuesta de modificaciones al artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.[268]

El 4 de octubre, los senadores Hamdan Amad y Francisco Fernández de Cevallos y Urueta presentaron la iniciativa que contiene el proyecto de decreto que adiciona el artículo 95 de la LISR, la cual fue construida e impulsada por miembros del Consejo.[269] Dicha iniciativa propone considerar a las asociaciones y sociedades a que se refiere la LFFAROSC y que se encuentren debidamente inscritas en el Registro como personas morales no contribuyentes del impuesto sobre la renta.

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

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

[268] Consejo Técnico Consultivo. "Ayuda memoria de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 15 de agosto de 2005, p. 3. En dicha sesión se acordó que el Consejo elabore una propuesta sobre el marco fiscal para las OSC mediante la coordinación de la consejera Salazar Sánchez y que el presidente del Consejo gestione una reunión de trabajo con el senador Hamdan Amad.
[269] Senado de la República. *Gaceta del Senado.* México, Senado de la República LIX Legislatura, núm. 124, 4 de octubre de 2005.

Francisco Javier Valdés de Anda, secretario de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.[270]

El 27 de octubre, la Cámara de Diputados, en su carácter de cámara de origen, aprueba el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, en el cual se incorporó la iniciativa que contiene el proyecto de decreto que adiciona el artículo 95 de la LISR, y lo remite al Senado de la República para sus efectos constitucionales.[271]

El 10 de noviembre, el Senado de la República, en su carácter de cámara revisora, aprueba el dictamen respectivo, y lo devuelve a la cámara de origen. El 14 de noviembre, la Cámara de Diputados se aboca al análisis y discusión de las modificaciones realizadas por la cámara revisora y consecuentemente, lo devuelve a esta última, para su aprobación en términos de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 constitucional.[272]

Finalmente, el 17 de noviembre la Cámara de Senadores aprueba el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, que incluye el artículo 95 de la LISR, y lo turna al Poder Ejecutivo Federal para su publicación en el *DOF*.[273] La reforma quedó de la siguiente manera:

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

[270] Consejo Técnico Consultivo. "Reuniones en el Senado de la República y la Cámara de Diputados". México, Consejo, 12 de octubre de 2005, pp. 1 y 2. Los miembros del Consejo que asistieron a la reunión son Ana María Salazar Sánchez, Lucrecia Ortega Sánchez, Gerardo Sauri Suárez, Jeannette Arriola Sánchez, Alfonso Poiré Castañeda, Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Orfe Castillo Osorio y Bernardo Altamirano Rodríguez.
[271] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria.* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, año VIII, núm. 1871-I, 27 de octubre de 2005.
[272] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria.* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, año VIII, núm. 1882-II, 14 de noviembre de 2005.
[273] Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LIX Legislatura, núm. 137, 17 de noviembre de 2005.

> "VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades:
>
> "h) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos".[274]

5.3.2.2. Mesa de trabajo del Consejo con la SHCP

En la Segunda Sesión Ordinaria del 20 de julio de 2007 el consejero Alfonso Poiré Castañeda presentó una propuesta de agenda fiscal y hacendaria para el fortalecimiento de las OSC integrada por cuatro puntos centrales: 1) articulación de la política fiscal y hacendaria a la política social; 2) política de fomento a las OSC; 3) promoción del Estado de derecho, y 4) incentivos fiscales a las actividades de las OSC.[275]

En el contexto de la publicación de la reforma fiscal del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 19 de octubre de 2007, se dio a conocer una comunicación de los consejeros dirigida a los integrantes de la Comisión donde se presentaron las siguientes propuestas para mejorar la situación fiscal de las OSC: 1) régimen fiscal de las personas morales con fines no lucrativos que no se exentan en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU); 2) límite establecido al monto de las donaciones; 3) reglas de transparencia relativas al artículo transitorio de la LISR, y 4) disposición sobre la no renovación o revocación de las donatarias autorizadas.[276]

---

[274] Poder Ejecutivo Federal. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones fiscales". México, *Diario Oficial de la Federación,* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 23 de diciembre de 2005.

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

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

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 25 de abril de 2008, se informó que el 6 de noviembre de 2007, el diputado del PAN Gerardo Aranda Orozco había presentado la iniciativa que reforma los artículos 95 fracción VI, 96 fracción II, y 97 fracción IV de la LISR y la suscribieron los diputados Javier Guerrero García (PRI), Othón Cuevas Córdova (PRD), Aída Marina Arvizu Rivas (Alternativa), Miguel Ángel Jiménez Godínez (Nueva Alianza), Susana Monreal Ávila (PRD), Diódoro Carrasco Altamirano (PAN), Martha Angélica Tagle Martínez (Convergencia), Carlos Rojas Gutiérrez (PRI) y Alberto Esteva Salinas (Convergencia).[277] La iniciativa propone que reciban el beneficio fiscal procedente las organizaciones previstas en la LFFAROSC, además de asegurar que los recursos que se destinen a las donatarias autorizadas se utilicen para los fines sociales de valor público para los que fueron creados.

En la Primera Sesión Ordinaria del 23 de mayo, el presidente del Consejo, Alejandro Poiré Romero, informó que se había agendado una reunión de trabajo del Consejo con el Subsecretario de Egresos de la SHCP, José Antonio Meade Kuribreña, para el 6 de junio, a fin de atender los puntos más relevantes en materia fiscal y hacendaria para las OSC.[278] Derivado de esta reunión, y por el carácter técnico de los temas, el 20 de junio se instaló por primera vez una mesa de trabajo entre la Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo y la SHCP, en el marco de la aplicación de la LFFAROSC, la cual tiene la finalidad de analizar y, en su caso, llevar a cabo diversas acciones en el ámbito fiscal y hacendario.

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

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

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

El 27 de mayo se publicó en el *DOF* la Miscelánea Fiscal para 2008, mediante la cual las OSC dedicadas a actividades cívicas y de fomento consideradas como parte de las obras y servicios públicos, podrán ser autorizadas para recibir donativos deducibles.[279] Asimismo, podrán ser beneficiarios de las actividades señaladas en el artículo 95 fracción VI de la LISR los refugiados o emigrantes, siempre que pertenezcan a sectores y regiones de escasos recursos, comunidades indígenas o grupos vulnerables por edad, sexo o discapacidad.

En la temática fiscal relacionada con las OSC se han efectuado diferentes estudios y consultas, asimismo se han presentado diversas iniciativas de ley. El 31 de mayo se presentó el texto titulado *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, el cual plasma las propuestas de un marco fiscal para el desarrollo de OSC y es producto de una consulta nacional con especialistas y miembros de las OSC.[280] La iniciativa estuvo alentada por el trabajo conjunto de INCIDE Social, el ITAM, el Internacional Center for Not-for-Profit Law y el Cemefi.

---

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

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

En el periodo junio-octubre de 2008 se efectuaron ocho reuniones de la mesa de trabajo en las siguientes fechas: 30 de junio, 14 y 28 de julio, 11 y 25 de agosto, 8 de septiembre, 6 y 20 de octubre. Algunos de los temas tratados son los siguientes:[281]

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

Entre las propuestas presentadas por la Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo en la mesa de trabajo, destacan las siguientes:[282]

- En el largo plazo, impulsar modificaciones legislativas para dar plena vigencia a la LISR e implementar una política fiscal y hacendaria en concordancia con el fomento a las OSC.
- Impulsar la homologación de la LISR y la LFFAROSC. El Consejo observó la necesidad de que las actividades de las OSC relacionadas en la LFFAROSC se contemplen también en la LISR, por ejemplo, las bibliotecas y museos, la promoción del deporte dirigido a población vulnerable, las actividades cívicas, y los proyectos productivos. En el caso de algunas de estas actividades, que ya se han incorporado mediante la miscelánea fiscal, elevarse al nivel de Ley.

[281] Consejo Técnico Consultivo. “Informe 2008 del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, abril de 2009, p. 35.
[282] Consejo Técnico Consultivo. “Propuesta del CTC en la mesa de trabajo con la SHCP acerca de los ordenamientos fiscales y hacendarios relacionados con las actividades de las OSC”. Comisión de Normatividad o Marco Legal del Consejo, México, enero de 2009, 8 pp.

- Buscar alternativas del requisito para ser donataria autorizada de presentar una carta expedida por autoridad competente para acreditar que la organización se dedica a las labores que afirma realizar. Este requisito es un problema porque no se encuentra entre las atribuciones de las dependencias otorgar este tipo de constancias; en su lugar, el Consejo propone aceptar la CLUNI como acreditamiento de labores.
- Modificar la LISR y la LIETU para que se exente a las organizaciones que cuentan con CLUNI del pago de estos impuestos. Es decir que se consideren personas morales con fines no lucrativos en la legislación fiscal, ya que no se trata de empresas.
- Eliminar el tope al 7% de las utilidades como máximo para donar de manera deducible en la LIETU. De lo contrario, que los donativos que se otorgan a las entidades de gobierno no se calculen dentro de este límite, puesto que, son recursos públicos que los gobiernos reciben por un canal distinto al del pago de impuestos, y no constituyen recursos adicionales que los contribuyentes otorgan a obras sociales que llevan a cabo las OSC.
- Eliminar la restricción para las donatarias a involucrarse en actividades políticas (debería aclararse "político-partidistas") o influir en la legislación, ya que es contrario a la garantía constitucional de derecho de petición.
- Eliminar la restricción que se establece en el artículo 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual no se permite a una organización tener acceso a recursos públicos de parte de más de una dependencia, aun cuando los utilice para distintos programas en virtud de que los beneficiarios requieren del apoyo en diversas materias como por ejemplo salud, educación, vivienda, que ofrecen otras dependencias gubernamentales.
- En el corto plazo, para una mayor transparencia de los donativos que reciben las OSC, distinguir en el Clasificador por Objeto del Gasto para la APF, las partidas de los donativos o subsidios de las dependencias, entidades y fideicomisos públicos de aquellos que se otorgan a las asociaciones no lucrativas, sindicatos, universidades y fideicomisos particulares.
- Informar de manera clara y transparente sobre los recursos disponibles en el Presupuesto de Egresos de la Federación para donativos a OSC.

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

> "[…] el problema es que la Mesa de Trabajo no está en el marco de la representación que la SHCP tiene con la Comisión de Fomento. La Subsecretaría de Ingresos, a través del Dr. José Antonio Meade Kuribreña no tiene el mandato como integrante de la Comisión de Fomento y además tiene otras interlocuciones con otro tipo de OSC. […]".[283]

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

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

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2011 se acordó realizar una reunión de trabajo con la SHCP para dialogar sobre los temas fiscales relacionados con las OSC.[284] Dicha reunión se llevó a cabo el 12 de septiembre, en la cual se hicieron los siguientes planteamientos concretos: 1) revisar la constancia de acreditación de actividades de las OSC para tramitar la autorización como donatarias; 2) armonizar la legislación en materia fiscal y hacendaria con la LFFAROSC; 3) balancear el pago de impuestos que hacen las OSC, y 4) conocer el presupuesto que hayan solicitado las dependencias públicas para 2012 orientado a fomentar las actividades de las OSC.[285]

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

a. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
b. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
c. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
d. Promoción de la equidad de género.
e. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
f. Promoción del deporte.
g. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la

[284] Consejo Técnico Consultivo. “Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 30 de agosto de 2011, p. 8.
[285] Consejo Técnico Consultivo. “Reunión Consejo Técnico Consultivo - Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. *Relatoría.* México, Consejo, 12 de septiembre de 2011, p. 7.

promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.
h. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
i. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
j. Participación en acciones de protección civil.
k. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.
l. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

El 16 de noviembre se publicó en el *DOF* la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, por lo que con esta reforma se avanza en la homologación de la LISR con la LFFAROSC, y las OSC cuentan con mayor certeza jurídica al solicitar su autorización para recibir donativos deducibles.[286]

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

El 11 de marzo de 2011 la Segob convocó a aproximadamente 100 OSC a una reunión de trabajo para iniciar la "Construcción de una agenda amplia: organizaciones de la sociedad civil-Gobierno Federal", con el fin de fortalecer las relaciones entre la APF y las asociaciones de acción colectiva, así como promover la participación ciudadana en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas.[287]

En el marco de este mecanismo se constituyeron dos grupos de trabajo: un grupo encargado del diálogo OSC-gobierno federal que tiene el objetivo de generar los espacios de participación entre las OSC y las diversas instancias de gobierno, para iniciar procesos de diálogo sobre los temas prioritarios que son motivo del trabajo o campo de actuación de las organizaciones interesadas, para presentar propuestas o alternativas, viables y oportunas, y otro grupo responsable del diálogo entre las propias OSC con el propósito de generar un espacio de encuentro entre ellas para diseñar, consensar e impulsar estrategias que

[286] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2011, p. 732.
[287] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Quinto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2011, p. 662.

fortalezcan la articulación y vinculación de las organizaciones en beneficio de sus acciones de incidencia en la agenda política y social del país.

El 12 de septiembre de 2012 se formalizó este espacio de diálogo mediante la publicación en el *DOF* del "Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país". Mientras, las Reglas de funcionamiento interno del mecanismo se publicaron en el *DOF* el 29 de noviembre de 2012.[288]

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

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

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

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

- El 25 y 26 de noviembre de 2011 se realizó el “Encuentro nacional de organizaciones de la sociedad civil”, cuyo objetivo fue propiciar un espacio de diálogo entre las OSC y generar sinergias para su articulación, fortalecimiento e incidencia en la agenda pública nacional. En el encuentro participaron alrededor de 150 OSC y el programa contempló conferencias, paneles y mesas de trabajo donde se abordaron temas sobre los retos y desafíos de las OSC, su relación con otros actores y la política pública de fomento a las actividades de las mismas, así como la identificación de acciones estratégicas para su fortalecimiento.
- El 25 y 26 de mayo de 2012 se organizó el “Seminario-taller: participación, articulación e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil”, en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. En el encuentro participaron alrededor de 70 OSC del Distrito Federal y 30 del interior de la República. El programa incluyó conferencias magistrales y dos mesas de trabajo donde se abordó la incidencia de las OSC en la agenda pública.[289]

5.4. Los recursos para el funcionamiento y operación del Consejo

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

La LFFAROSC y sus disposiciones administrativas no contemplan recursos económicos para su implementación, incluyendo el funcionamiento y operación de la Comisión y el Consejo. La dificultad con que tropieza el financiamiento de ambos órganos colegiados ocasiona demoras en la aplicación de la Ley. Los fondos para el ejercicio de las funciones del Consejo ha sido un tema que ha

[289] Secretaría de Gobernación. *Sexto Informe de Labores.* México, Segob, 2012, p. 61.

provocado diferencias entre la Comisión y el Consejo. Esta dificultad administrativa del experimento social del Consejo debe ser un aprendizaje en la creación de mejores diseños de mecanismos de participación ciudadana para el futuro.

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

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

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

En este marco, enseguida se enlistan las formas que se han utilizado para garantizar el funcionamiento y la operación del Consejo. En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 16 de mayo de 2005, Cecilia Loría Saviñón, secretaria técnica de la Comisión, informó de la expedición de una convocatoria del Programa de Coinversión Social para 2005 denominada “Fortalecimiento y profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil mediante la difusión y consolidación de la Ley Federal de Fomento a las

Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", bajo la cual participaron los consejeros Ana María Salazar Sánchez y Jorge Villalobos Grzybowicz, a través de sus organizaciones, para obtener recursos destinados a apoyar los trabajos del Consejo.[290]

Derivado de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo del 15 de agosto de 2005, la Secretaría Técnica de la Comisión solicitó elaborar un anteproyecto de presupuesto 2006 en apoyo a los trabajos que venía desarrollando el Consejo por un monto de cinco millones de pesos para cubrir gastos relacionados con servicio postal, estudios e investigaciones, otros servicios comerciales, impresiones y elaboración de publicaciones e inserciones propias de la operación de dependencias, y congresos y convenciones.[291]

En la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo del 4 de agosto de 2006, se presentó una propuesta para el financiamiento del órgano colegiado en 2007 por parte del PNUD, a través de un proyecto de cooperación entre este último, la Sedesol y la SRE. El proyecto se integró por cuatro fases: 1) elaboración del proyecto; 2) presupuestación de recursos; 3) validación, y 4) ejecución.[292] En dicha sesión también se trató el tema del ejercicio presupuestal del Consejo durante 2006 y el titular de la Secretaría Técnica de la Comisión, Martín de la Rosa Medellín, explicó lo siguiente:

> "[…] en relación con este punto había habido un error conceptual de origen para el ejercicio presupuestal. Y que tampoco los mecanismos de instrumentación habían sido los más adecuados. Resaltó que no ha sido por falta de disposición o voluntad, pues los recursos ahí están en el presupuesto de Indesol. Lo que ha pasado es que no se han encontrado los mecanismos para hacer las transferencias correspondientes de recursos. Hay que tomar en

[290] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 16 de mayo de 2005, p. 6.
[291] Consejo Técnico Consultivo. "Ayuda memoria de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 15 de agosto de 2005, p. 3.
[292] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 4 de agosto de 2006, pp. 3 y 4.

> cuenta que el Consejo presenta una naturaleza 'sui generis' a la que no le hemos encontrado una salida pertinente".[293]

Ante la cercanía del cambio de administración y en la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo del 6 de octubre de 2006, Martín de la Rosa Medellín, informó que se habían sostenido reuniones con el PNUD para conocer detalles del proyecto de financiamiento para el Consejo, así como que el Indesol había presupuestado un monto para el Consejo en 2007, por lo que solicitaba que se presentará un programa anual de trabajo con un presupuesto desagregado por actividad.[294]

Con la llegada de la nueva administración, y en la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de marzo de 2007, la Mtra. Lydia Madero García, secretaria técnica de la Comisión, informó que para las sesiones del Consejo, el Indesol contaba con un presupuesto de un millón de pesos.[295] Posteriormente, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2007 se integró la Comisión de Presupuesto con el objetivo de elaborar una propuesta de presupuesto para la operación del Consejo en el año 2008.[296] Dicha Comisión se conformó de la siguiente manera: Cristina Cortés Carrillo, Yolanda Ferrera Martínez y Alfonso Poiré Castañeda (coordinador).

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

---

[293] *Ibid.*, p. 5.

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

[295] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de marzo de 2007, p. 3.

[296] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2007, p. 5.

> "Las cuatro secretarías que conforman la Comisión de Fomento buscarán los mecanismos conducentes para crear una reserva presupuestal que se utilizará para la operación del Consejo Técnico Consultivo; reserva que será operada y administrada por la Comisión".[297]

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

En la Tercera Sesión Ordinaria del 19 de octubre de 2007, en el punto VI del orden del día sobre el tema del presupuesto para el programa de trabajo del Consejo, se informó que el presidente del mismo remitió un oficio al Dip. Raúl Alejandro Padilla Orozco, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para comunicarle que la Comisión de Presupuesto del Consejo le hará llegar una propuesta de presupuesto, con el objeto de que fuera analizada e incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.[298]

En la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión, que se celebró el 22 de enero de 2009, se instruyó a la Secretaría Técnica dar continuidad al acuerdo de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 28 de agosto de 2007 referente a la instauración de una reserva presupuestal para la operación del Consejo, para ello cada secretaría integrante aportaría un millón de pesos.[299] Adicionalmente, la Comisión autoriza a cada secretaría ejercer el presupuesto de manera ágil en aquellos casos en que sea responsable de las actividades que tenga a su cargo.

---

[297] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 28 de agosto de 2007, p. 6.

[298] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 19 de octubre de 2007, p. 5.

[299] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 22 de enero de 2009, p. 11.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 21 de abril de 2009 se propusieron tres tareas respecto al presupuesto para el órgano colegiado, a saber: 1) cabildear con el diputado Raúl Padilla Orozco, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la cámara baja, 2) proponer que se destinen partidas específicas y etiquetadas para el Consejo, y 3) investigar la posibilidad de crear un fideicomiso.[300]

El 4 de noviembre de 2009 se llevó a cabo una reunión de integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana de la H. Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, la comisión intersecretarial y el Consejo, con el propósito de intercambiar opiniones sobre el fomento a las actividades de las OSC y la promoción de la participación ciudadana.[301] Después de la referida reunión, el 10 de noviembre se presentó la siguiente proposición con punto de acuerdo en la cámara baja:

> "Se exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la honorable Cámara de Diputados a efecto de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 se incorpore un anexo con los recursos que ejercerán las dependencias o entidades de la administración pública federal para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, establecidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil".[302]

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

> "[…] realizar una aportación cada una de ellas por un monto de $1,000,000.00 (UN MILLÓN DE PESOS 00/100 M.N.), con el fin de crear una nueva reserva

[300] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 21 de abril de 2009, p. 11.
[301] Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2009, p. 658.
[302] Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, año XII, núm. 2885-VI, 10 de noviembre de 2009. Dicho punto de acuerdo fue suscrito por las diputadas Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes, María Marcela Torres Peimbert, Laura Elena Estrada Rodríguez, María Joann Novoa Mossberger, Rosi Orozco, María de Lourdes Reynoso Femat, María Yolanda Valencia Vales y Tomasa Vives Preciado.

> presupuestal para el ejercicio fiscal 2010. Dicha reserva presupuestal será administrada por la Secretaría Técnica de la "COMISIÓN" en los términos de la normatividad aplicable y se utilizará para la realización de actividades definidas en el Programa de Trabajo aprobado por la misma, así como para la operación del Consejo Técnico Consultivo. […]".[303]

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

En la Segunda Sesión Ordinaria del 17 de diciembre de 2010 y en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión del 14 de diciembre de 2011, las cuatro secretarías que conforman la Comisión acuerdan crear nuevamente una reserva presupuestaria para los ejercicios fiscales de 2011 y 2012 respectivamente, en los mismos términos que el año anterior, con el propósito de implementar las acciones definidas en el programa de trabajo anual de la Comisión y para la operación del Consejo.[304]

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 28 de abril de 2011, en el punto del orden del día "Presupuesto para el Programa de Trabajo", el presidente del mecanismo participativo, Gómez Morin Martínez del Río, informó que está previsto que cada una de las dependencias que conforman la Comisión haga un aporte de un millón de pesos para el programa de trabajo de la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano.[305]

---

[303] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 22 de enero de 2010, p. 17.

[304] Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 17 de diciembre de 2010, pp. 13 y 14; Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. "Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Comisión, 14 de diciembre de 2011, pp. 14 y 15.

[305] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 28 de abril de 2011, p. 6.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo de 2012 se acordó integrar un documento con las dudas sobre el tema presupuestal del Consejo, a fin de remitirlo a la Comisión para su atención.[306] El presidente del instrumento participativo, Jorge Alberto Lara Rivera, precisó que se debe entender que el Consejo no es una unidad de gasto, lo cual representa una debilidad institucional, por lo que en el futuro se deben impulsar cambios legales para que éste cuente con recursos suficientes en el ejercicio de sus funciones.

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

5.5. Participación de exconsejeros en las actividades del Consejo

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

La participación de los exconsejeros en las actividades del órgano colegiado, específicamente en las sesiones y reuniones del pleno y en las comisiones de trabajo, se interpreta por parte los promotores de la LFFAROSC como un requisito para su aplicación, debido a que no es suficiente su publicación, sino que es

[306] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 14 de marzo de 2012, p. 9.

necesario que un actor activo que estuvo presente en las fases de posicionamiento temático y elaboración del proyecto de Ley, así como en la interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo para su aprobación, vigile su implementación de acuerdo al espíritu del legislador y, sobre todo, conforme a la idea original de la organizaciones voluntarias de la sociedad civil que lucharon por ella.

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

Ante la conclusión del periodo de la primera generación de consejeros representantes de las OSC y los sectores, en la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo del 6 de octubre de 2006, el consejero Gabriel Flores Hernández propuso la creación de una comisión de asesores integrada por exconsejeros fundadores.[307]

En la Primera Sesión Extraordinaria del 30 de marzo de 2007 se informó que está en funciones la Comisión de Asesores del Consejo, conformada por exconsejeros fundadores o de la primera generación.[308] En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo que se llevó a cabo el 25 de abril del 2008, presidida por el Dr. Alejandro Poiré Romero, en el punto VI del orden del día sobre la reestructuración de las comisiones de trabajo del Consejo, se aprobó la integración de la Comisión de Asesores (exconsejeros) de la siguiente manera: Ana María Salazar Sánchez (coordinadora), Fernando Castro y Castro, Manuel Canto Chac, Francisca

[307] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 6 de octubre de 2006, p. 4.
[308] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de marzo de 2007, p. 3.

Jiménez Barrientos, Miguel Concha Malo, Rafael Reygadas Robles Gil, Cristina Safa Barraza, Fernando Torres Villarreal y Jorge Villalobos Grzybowicz.[309]

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo que se celebró el 24 de noviembre de 2009, presidida por Blanca Heredia Rubio, la consejera suplente María Antonieta Robles Barja leyó un documento en el que solicitó a la presidenta del Consejo convocar a la Comisión de Asesores a las sesiones, reuniones y eventos relacionados con los trabajos del mismo.[310]

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo que se realizó el 28 de abril de 2011, presidida por Manuel Gómez Morin Martínez del Río, en el punto referente a los asuntos generales, las consejeras María Teresa Munguía Gil, Martha Guadalupe Figueroa Mier y Consuelo Castro Salinas hicieron del conocimiento del pleno del Consejo su interés de participar en la Comisión de Asesores, así como considerar la parte presupuestal para garantizar su asistencia.[311]

En la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo del 30 de agosto de 2011 se acordó incorporar en el Manual de Operación del Consejo el acuerdo de la Primera Sesión Extraordinaria del 25 de abril de 2008, referido a la integración y funcionamiento de las comisiones de trabajo para que se dé reconocimiento formal a la participación de los exconsejeros en las acciones del Consejo.[312]

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo del 14 de marzo de 2012 Jorge Alberto Lara Rivera, presidente del mismo, informó que había convocado a una

[309] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 25 de abril de 2008, p. 5. En la Comisión de Asesores destacan Salazar Sánchez de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Castro y Castro de la Fundación Miguel Alemán, y Villalobos Grzybowicz del Cemefi, quienes fueron promotores de la LFFAROSC.
[310] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 24 de noviembre de 2009, p. 8.
[311] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 28 de abril de 2011, p. 8.
[312] Consejo Técnico Consultivo. "Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 30 de agosto de 2011, p. 13.

reunión de trabajo a algunos exconsejeros, para buscar darle vida orgánica a la Comisión de Asesores, pero priorizando la necesidad de orden y la prerrogativa plena de los consejeros vigentes de hacerse escuchar.[313] Asimismo, el consejero suplente Julio Garduño Colín solicitó su integración a la referida Comisión una vez terminada su gestión.

En la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo del 26 de abril se discutió y aprobó la modificación del Manual de Operación del Consejo, la cual consiste principalmente en formalizar la participación de los exconsejeros en las actividades del mismo.[314] En el artículo 2 del Manual se introdujo, por primera vez, la figura de exconsejeros en la siguiente definición de "Grupo de Expertos":

> "[…] integrado por especialistas, exconsejeros y ciudadanos, a quienes se les solicite su participación y opinión en las sesiones del Consejo, así como en las Comisiones y Grupos de Trabajo, cuando los temas de la agenda así lo requieran […]".[315]

La regulación de la intervención de los exconsejeros en las actividades de este mecanismo de participación ciudadana permite evitar la formación de las denominadas "elites participativas" que en función de su trayectoria histórica y capacidad técnica puedan retener el diálogo y la incidencia, así como avanzar en la institucionalización del mismo al predominar la influencia de los consejeros

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

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

[315] Consejo Técnico Consultivo. "Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo". México, Consejo, 26 de abril de 2012, p. 2.

vigentes en la toma de decisiones.[316] Asimismo, al introducir la figura de “Grupo de Expertos” en el Manual de Operación se encauza y aprovecha de manera ordenada la experiencia de los exconsejeros cuando la temática a discutir lo requiera.

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

Conclusiones

El gobernar contemporáneo mediante un enfoque de gobernanza supone la integración complementaria de la lógica de la acción del gobierno que otorga forma pública a las decisiones comunes, la lógica competitiva del mercado y la lógica solidaria de la sociedad civil, así como la convocatoria a trabajar de manera conjunta y a aportar sus respectivas capacidades y recursos. Sin duda, el gobierno, el mercado y la propia sociedad civil organizada se construyen mutuamente a través del tiempo, por lo que para entender la naturaleza específica de su interrelación, es necesario considerar la historia peculiar de cada país.

De la revisión del concepto de gobernanza, se puede ver que adquiere múltiples significados, pero siempre referidos a los patrones de interacción entre los actores públicos, privados y civiles. Se entiende a la gobernanza como un conjunto de principios, normas (formales e informales) y prácticas, así como de procesos y estructuras que enmarcan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones colectivas. En este sentido, la gobernanza es expresión de la coordinación, cooperación y colaboración de actores públicos y civiles para un beneficio común, la cual no está exenta de conflictos, por el contrario, éstos son los detonadores del éxito o fracaso de las estructuras y procesos de gobernanza.

Como se argumenta en este trabajo, el término de gobernanza brinda una riqueza como perspectiva analítica y se concibe como el proceso social que permite a la administración pública y a las OSC interactuar y definir intereses comunes, lo cual no implica que estos actores compartan visiones homogéneas; que se borren las fronteras entre lo público y lo social; el planteamiento acerca de que la sociedad civil organizada adquiere un papel protagónico en lugar del gobierno; que la gobernanza es algo antagónico al gobierno, y suponer que es un proceso en el que los actores sociales participan de manera igualitaria y simétrica.

En esta investigación se propone la siguiente pregunta: en qué medida existe en los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC un esquema de gobernanza en el periodo de 2005 a 2012. Para dar respuesta a esta pregunta se examinan los antecedentes y el contexto, los acontecimientos y las decisiones que han configurado el proceso de gobernanza en el Consejo, considerando diferentes aspectos del mismo, en particular sus actores, historia y trayectoria, dispositivos de interrelación, e incidencia en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

Asimismo, se exponen tres niveles sociales de gobernanza: 1) un nivel macro para enmarcar la coordinación de actores públicos y OSC en la aprobación de la LFFAROSC; 2) un nivel meso para explicar la cooperación de la comisión intersecretarial y el Consejo en la aplicación de la Ley, y 3) un nivel micro para analizar la colaboración entre los grupos de trabajo de la Comisión y las comisiones del Consejo en el ejercicio de las atribuciones y funciones de ambos órganos colegiados.

Como juicio global y con las evidencias acumuladas, el esquema de gobernanza que se presenta en el marco de los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC está en proceso de construcción. Por lo anterior, las hipótesis acerca de que 1) la dinámica de los actores sociales del Consejo, los dispositivos de interacción entre éste y la Comisión, así como la participación e incidencia del Consejo en determinadas acciones de fomento a las actividades de las OSC, y 2) de que este proceso es consecuencia de la posición y trabajo de las propias OSC más que de la iniciativa de los actores gubernamentales, han quedado convalidadas.

En un nivel social de macro gobernanza, se corrobora que la LFFAROSC fue producto de la interacción de un grupo de OSC y representantes de los poderes ejecutivo y legislativo para lograr su publicación el 9 de febrero de 2004. El accionar de las OSC y los poderes públicos muestra un proceso político desde la

elaboración de la propuesta de Ley y la realización de foros de consulta para enriquecerla hasta el trabajo con dos administraciones de diferente signo partidista y cuatro legislaturas del Congreso de la Unión para lograr su aprobación. Este proceso político se agrupa en dos etapas: 1) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y 2) interacción de las OSC con la administración pública y el legislativo.

En la primera etapa, las OSC se plantearon elaborar una propuesta de iniciativa de ley, con el apoyo de académicos, que reconociera su identidad como organizaciones de servicio al bienestar colectivo y por lo tanto de orden público e interés social. Mientras, en la segunda etapa, el grupo promotor de OSC consiguió colocar en la agenda gubernamental el tema del andamiaje legal e institucional para el fomento a las actividades de la acción colectiva organizada: en el *PND 1995-2000* y *2001-2006* se estableció el compromiso de promover un marco legal y fiscal que fomente a las actividades de las OSC.

De la interacción de voluntades y consensos entre las organizaciones de acción colectiva, representantes del sector público y el poder legislativo federal resultaron diversas propuestas y proyectos de Ley, los cuales se convirtieron en tres diferentes iniciativas: “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” (1997), “Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” (2000), e “Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles” (2002).

La aceptación de un marco institucional de fomento a las actividades de las OSC que contribuye a la ampliación del propio espacio de lo “público no estatal” es una de las mayores innovaciones de la Ley. Sin duda, su legitimidad se apoyó en el proceso histórico de construcción de la LFFAROSC sustentado en la pluralidad de ideas y en su conceptualización de una nueva interacción entre la administración pública y la sociedad civil organizada. El acceso a la agenda de gobierno del

reconocimiento de las actividades de las OSC como de orden público e interés social, así como su correspondiente fomento fueron “voz convergente” por actores diferentes, dentro y fuera del gobierno, quienes identificaron y articularon los problemas de manera sincrónica.

La Ley permite ubicar a México en lo que se ha denominado la “segunda generación de reforma del Estado”, que supone el fortalecimiento de la institucionalidad de la administración pública y enfatiza el establecimiento de vínculos y participación con actores de la sociedad civil. La LFFAROSC como una norma jurídica, aprobada por ambas asambleas representativas, con carácter abstracto, general y permanente que regula una parte relevante de cómo debe relacionarse la administración pública con los ciudadanos organizados, contribuye a que el derecho administrativo mexicano se acerque hacia la gobernanza.

La nueva Ley contribuye a la institucionalización de la articulación del gobierno y la sociedad al prever un conjunto de valores, principios y reglas, así como estructuras y procesos que incentivan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones públicas. Sin embargo, se requiere profundizar la regulación jurídica de la gobernanza, principalmente en el reglamento de la LFFAROSC y las leyes federales relacionadas, para transformar paulatinamente el sentido de lo “gubernamental” e integrar adecuadamente a las OSC en los procesos de discusión de las políticas públicas.

En este marco, se entiende a la gobernanza no como un fin en sí mismo sino como un medio para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto ciudadano, a través de su participación en el proceso político de las políticas públicas desde el inicio de su formulación, es decir, definir qué problema se requiere solucionar y diseñar la política idónea; la implementación, que representa el campo de batalla donde han de ponerse en práctica los valores que se hayan adoptado antes para la selección de un problema y para el diseño de la solución propuesta, y hasta la

evaluación, la cual permite comparar y revelar si la política pública ha tenido o no los resultados deseados, con el propósito de mejorarla, reformularla o cancelarla.

Con sus dificultades y límites, el impulso de la LFFAROSC y la constitución del Consejo como un órgano de asesoría y consulta representan experimentos de participación ciudadana, los cuales muestran que es posible edificar un proyecto democrático-participativo, basado en principios de extensión de derechos de las OSC, así como de la apertura de nuevos espacios de interacción entre la administración pública y la acción colectiva organizada. Estas experiencias constituyen desarrollos embrionarios y desarticulados, pero también expresan la aspiración de avanzar en la edificación de una democracia participativa.

La génesis del Consejo se enmarca en el proceso político de diálogo y negociación de los actores civiles, gubernamentales y legislativos en torno de la LFFAROSC. En este sentido, el Consejo surgió por la combinación de los siguientes factores: 1) incorporar la voz de la red de organizaciones de acción colectiva que impulsaron la Ley en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC; 2) continuar con la tendencia en el derecho administrativo mexicano de implementar estos espacios como el tipo privilegiado de mecanismos de participación ciudadana, y 3) abrir un espacio de diálogo y consulta entre la APF y las OSC ante el incremento en el número e incidencia de estas últimas.

La participación de las OSC se articula a través de mecanismos institucionales que combinan información, deliberación y capacidad de incidencia en los procesos de decisión, por lo que el papel de la administración pública resulta crucial, debido a que configura un espacio donde surgen y resuelven problemas, interactúan intereses contrapuestos y se prioriza entre valores en competencia. En suma, la participación de las OSC se materializa en el espacio de la administración pública, lo cual supone recordar que ésta no se entiende sin sus referentes sociales y reconocer que es algo más que un aparato técnico o ejecutivo de preceptos.

El Consejo aparece como un espacio donde convergen representantes de la administración pública, OSC, académicos y legisladores que difícilmente tendrían otra oportunidad para debatir la política de fomento a las actividades de las OSC, y donde ha habido un proceso gradual de inclusión de la diversidad de OSC existentes en el país. Sin embargo, un número significativo de OSC permanece al margen del Consejo. El Consejo contribuye de manera incremental en la formación de una agenda que expresa las prioridades de las OSC y desempeña un papel relevante en el proceso político que define la política pública de fortalecimiento a las OSC.

En la fase de inicio e institucionalización del Consejo que va de 2004 a 2008, la construcción de las bases institucionales del Consejo influye en el fortalecimiento del proceso de gobernanza que promueve este órgano colegiado. Sin embargo, se observa que el desarrollo del referido proceso depende del liderazgo de las OSC promotoras de la LFFAROSC, y posteriormente como integrantes del Consejo, y del involucramiento de servidores públicos interesados en la promoción de la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

En este sentido, uno de los factores para promover la gobernanza es la presencia de un liderazgo que facilite el proceso, el cual comienza cuando las organizaciones de acción colectiva promotoras de la LFFAROSC continúan incidiendo en su dirección y en la creación de un marco para la acción cotidiana. Asimismo, la existencia de un presidente del Consejo y de un titular de la Secretaría Técnica de la Comisión activos y con visibilidad permite influir a otras instancias decisoras políticas y administrativas.

El proceso de gobernanza en el desarrollo de los trabajos del Consejo está compuesto por dos configuraciones de actores: una de carácter gubernamental y otra de carácter social, y la iniciativa de esta última es necesaria para activar la interacción entre ambas. A pesar de lo anterior, sin la interrelación y convergencia de los actores gubernamentales y sociales, no se lograría la fuerza necesaria para

la incidencia y el mejoramiento de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

En los periodos de inicio e institucionalización del Consejo que comprende de 2004 a 2008, y en el de conflicto y continuidad que abarca de 2009 a 2012, se presentan dos niveles sociales de relación de la comisión intersecretarial y el órgano participativo como modos de gobernanza: 1) meso gobernanza, y 2) micro gobernanza. Se trata de espacios de interacción y comunicación recíproca entre las instancias colegiadas que tienen incidencia en las políticas y acciones fomento a las actividades de las OSC, quienes pueden generar significados compartidos que remarcan sus diferencias y aumentan la percepción de su interdependencia.

En el esquema de meso gobernanza se identifican los siguientes dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo: a) presentación de un informe de la Secretaría Técnica la Comisión en cada sesión del Consejo; b) presencia de la Secretaría Técnica de la Comisión en alguna sesión del Consejo para tratar un tema específico, y c) asistencia de integrantes de la Comisión en las sesiones del Consejo. Mientras, en el esquema de micro gobernanza se ubican las reuniones conjuntas de grupos de trabajo de la Comisión y de comisiones del Consejo para dar seguimiento a acuerdos de ambos órganos colegiados.

Debido a que la firmeza aparente de los propósitos originales de la LFFAROSC cede ante los cambios que experimenta la administración pública, las OSC y las circunstancias, consecuentemente con diferentes participantes y diversas perspectivas, es necesario institucionalizar los referidos dispositivos de meso y micro gobernanza mediante su incorporación en el Reglamento de la Ley, principalmente para que la Comisión comparta información sobre la aplicación de la propia Ley que sirva para que el Consejo fortalezca las posibilidades de argumentación de sus propuestas, opiniones y recomendaciones.

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

Desde 2008 la Comisión y el Consejo han logrado integrar un programa de trabajo anual de manera conjunta, mismo que ha sido discutido abiertamente en un ambiente de cooperación y diálogo, y aprobado por ambos órganos en sus respectivas sesiones plenarias. Entre las líneas estratégicas acordadas destacan las siguientes: marco normativo y administrativo para las OSC; financiamiento público a las OSC; profesionalización y capacitación a las OSC; comunicación y visibilización de las OSC, la Comisión y el Consejo; coordinación de la APF para el fomento a las actividades de las OSC; impulso de la participación de las OSC en las políticas públicas, y evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC. Para la ejecución de las referidas líneas estratégicas, a partir de 2008 la Comisión ha conformado cada año un fondo de cuatro millones de pesos.

La participación de las OSC en la formación de las decisiones relacionadas con el programa de trabajo de ambos órganos colegiados en el marco del LFFAROSC se erige como un medio de influencia de un sector de la ciudadanía activa y crítica sobre la administración pública para mejorar el fomento a las actividades de las propias OSC. Se trata de una interacción mutuamente interdependiente, corresponsable y complementaria entre actores públicos y sociales en el diseño del programa de trabajo de ambas instancias.

El mandato que establece el artículo 26 de la LFFAROSC en torno de que el Consejo concurra anualmente con la Comisión para realizar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC por parte de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo específico de gobernanza al interactuar los representantes de las cuatro organizaciones gubernamentales de la comisión intersecretarial con los integrantes del órgano ciudadano en el proceso de la referida evaluación.

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

En el proceso de evaluación conjunta en el periodo de 2006 a 2011 se instituyó una práctica de micro gobernanza con mecanismos para considerar la acción de los actores públicos, sociales y académicos, así como su interacción. En este marco, se utilizan dos formas de colaboración entre la Comisión y el Consejo: 1) un grupo de trabajo de la Comisión y de la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, y 2) la constitución de un Grupo de Apoyo Técnico (GAT) con integrantes de la Comisión y del Consejo. Este último mecanismo se implementó en la evaluación de 2010 y 2011.

La interacción de la Comisión y el Consejo en las evaluaciones de 2006 a 2011, mediante un esquema de micro gobernanza con la constitución de grupos de trabajo, ha sido un factor clave para maximizar la conducta colaborativa en el logro de acuerdos y resultados, a pesar de que el conjunto de actores y de intereses haya cambiado. De hecho el esquema de interacción entre ambos órganos ha

permitido la institucionalización del referido proceso de evaluación, es decir, se establecieron mecanismos de regulación como referentes de los diversos actores participantes.

Las características de estos grupos de trabajo son las siguientes: 1) cuentan con aprendizaje social acumulado por el intercambio de argumentos y experiencias, 2) el compromiso con la deliberación en la adopción de decisiones sobre la evaluación, y 3) el número de sus integrantes es reducido. Adicionalmente, la comunicación es esencial para generar las condiciones bajo las cuales la administración pública y las OSC interactúan en el marco institucional de la LFFAROSC.

Los siguientes tres casos específicos muestran la interacción del Consejo con el ejecutivo, especialmente la Comisión, y el legislativo para hacer realidad los postulados de la Ley: 1) la modificación de la propia LFFAROSC, 2) el marco fiscal para las OSC (la reforma del artículo 95 fracción VI inciso h de la LISR, y la Mesa de Trabajo del Consejo con la SHCP), y 3) la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal. Sin duda, en estos ejercicios de gobernanza se observa la confluencia y articulación productiva de los actores públicos y civiles, pero primordialmente se identifican y hacen visibles a las organizaciones cívicas de la sociedad en los procesos de política pública.

La interrelación de la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano alude a un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por un mayor grado de cooperación y colaboración entre la administración pública y los actores civiles, y es un ejemplo de la recuperación de lo público en la administración pública, en la medida en que las agrupaciones de la sociedad civil forman parte en los asuntos públicos, mediante su involucramiento en programas y proyectos conjuntos, en la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, y en los temas de la agenda de gobierno y legislativa relacionada con el fortalecimiento de las OSC.

La práctica de la gobernanza es un proceso moderno de gobernar que busca maximizar el bienestar público mediante la interacción de los actores participantes, el diálogo, el esclarecimiento de propósitos y el logro de acuerdos. En ese tenor, el pensar y la práctica de la administración pública pueden desempeñar un papel destacado en la promoción de convergencias efectivas con actores de la sociedad civil organizada, a través de la innovación gubernamental que incluya acciones de modernización administrativa, entre otras, las que están orientadas a la ampliación de la participación y el fortalecimiento de los mecanismos de cogestión con la ciudadanía.

Hacer que la administración pública se abra a la participación de las OSC como manifestación de lo "público no estatal" para convertirla en arena de detección de problemas, deliberación y negociación para alcanzar acuerdos. En este sentido, la administración pública se puede transformar en un recurso para identificar problemas, definir necesidades, revelar preferencias y consensuar líneas de intervención. Para ello, es necesario crear y robustecer los mecanismos institucionales de participación ciudadana, como los consejos ciudadanos, y que estén al alcance de los actores civiles interesados.

Se trata de la capacidad de la administración pública de orientar y dirigir un conjunto de acciones con los actores civiles hacia la toma de decisiones a través de acuerdos y la consecución de un objetivo compartido en los mecanismos participativos, lo cual sólo se puede dar mediante un proceso de construcción y maduración institucional con aprendizajes y ajustes a lo largo del tiempo. En esa óptica, la administración pública puede ser un eficiente acelerador y articulador de este proceso, debido a que la función de ésta consiste en generar las circunstancias que pueden causar los efectos deseados para la vida asociada.

La consolidación del proceso general de gobernanza en los trabajos del Consejo, como un medio de carácter institucional para la intervención social, está influida

por los siguientes elementos: el desarrollo de las relaciones que históricamente se han conformado entre el gobierno y la sociedad, así como entre la administración pública y las OSC; la necesidad de que el gobierno atienda el fortalecimiento de los consejos como organismos deliberativos y de cogestión para generar una mayor interacción de resultados entre los actores públicos y civiles; el reto de las OSC en la construcción de su legitimidad frente a los actores gubernamentales, pero también ante sectores de la población que no las conocen y desconfían de ellas, y continuar con la reforma y difusión de la LFFAROSC para fortalecer la cultura de participación, el involucramiento de actores públicos, privados y civiles en el fomento a las actividades de las OSC y la capacidad de incidencia en políticas públicas.

Finalmente, se propone la conveniencia de ahondar más con estudios desde una perspectiva administrativa sobre los esquemas de interacción entre los actores participantes en el Consejo de la LFFAROSC. Los itinerarios de investigación pueden ser los siguientes: 1) realizar análisis de tipo comparativo sobre el proceso de gobernanza entre el Consejo y otros consejos consultivos de la APF; 2) la complejidad del proceso decisional del Consejo asociado a un patrón de gobernanza y las dinámicas jurídicas, y 3) el análisis de la interacción de los actores públicos y civiles en el desarrollo de los trabajos del Consejo antes y después de la segunda alternancia en el poder en el marco del proceso electoral federal de 2012.

Fuentes primarias, bibliografía y hemerografía

Fuentes primarias

"Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad". México, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 2008.

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

_____ *Diario de los Debates*. México, Poder Legislativo Federal LVIII Legislatura, año III, sesión núm. 38, 13 de diciembre de 2002.

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

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

_____ *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, año V, núm. 985, 23 de abril de 2002.

_____ *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, año VI, núm. 1148-I, 10 de diciembre de 2002.

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

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

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

_____ *Gaceta Parlamentaria.* México, Cámara de Diputados LX Legislatura, año X, núm. 2377-II, 6 de noviembre de 2007.

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

_____ *Gaceta Parlamentaria*. México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, año XII, núm. 2885-VI, 10 de noviembre de 2009.

_____ *Versión estenográfica.* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 15 de diciembre de 2003.

_____ *Versión estenográfica*. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 23 de abril de 2009.

Castro y Castro, Fernando. “Nueva relación del gobierno con las organizaciones civiles”. *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Gobernación, 27 de abril de 1995, 9 pp.

Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias.* México, Comisión, mayo de 2004 a diciembre de 2012.

Consejo Técnico Consultivo. *Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias.* México, Consejo, febrero de 2005 a diciembre de 2012.

_____ “La Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Origen, trayectoria, situación actual y retos”. México, Consejo, 17 de febrero de 2012, 12 pp.

_____ “Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 16 de mayo de 2005, 14 pp.

_____ “Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 21 de noviembre de 2008, 15 pp.

_____ “Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo”. México, Consejo, 26 de abril de 2012, 11 pp.

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

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

_____ “Reunión Consejo Técnico Consultivo - Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. *Relatoría.* México, Consejo, 12 de septiembre de 2011, 9 pp.

_____ “Reuniones en el Senado de la República y la Cámara de Diputados”. México, Consejo, 12 de octubre de 2005, 2 pp.

_____ “Temas recurrentes del Consejo Técnico Consultivo”. *Tarjeta informativa.* México, Consejo, 2007, 9 pp.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2010, pp. 693-696.

_____ *Primer Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2007, pp. 351 y 352.

_____ *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* México, Presidencia de la República, 2014, pp. 25 y 26.

_____ *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2011, pp. 730 y 734.

_____ *Quinto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2005, pp. 312 y 313.

_____ *Quinto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2011, pp. 662-665.

_____ *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2008, pp. 504-506.

_____ *Segundo Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2008, pp. 450-452.

_____ *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2012, pp. 801-805.

_____ *Sexto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2006, pp. 308-310.

_____ *Sexto Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2012, pp. 691-695.

_____ *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México, Presidencia de la República, 2009, pp. 656-659.

_____ *Tercer Informe de Gobierno.* México, Presidencia de la República, 2009, pp. 638-641.

Intervención de Ana María Salazar Sánchez, integrante del Consejo Técnico Consultivo, en la inauguración del evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal”. México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, 3 pp.

Intervención de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, en la inauguración del evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal”. México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, 5 pp.

Intervención del secretario de Gobernación, José Carlos María Abascal Carranza, en la inauguración del evento “Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal”. México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 18 de julio de 2005, 3 pp.

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

_____ “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”. México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.

_____ “Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000”. México, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2000.

_____ “Decreto por el que se expide Ley General de Cultura Física y Deporte”. México, Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2013.

_____ “Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única”. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de octubre de 2007.

_____ “Decreto por el que se reforma el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 2012.

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

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

_____ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

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

_____ “Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de septiembre de 2004.

_____ "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de agosto de 2011.

_____ "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley de Vivienda y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2011.

_____ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política". México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

_____ "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Secretaría de Economía, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 2011.

_____ "Ley de Planeación". México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

_____ "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004, pp. 4-12.

_____ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, Presidencia de la República, 1995, 141 pp.

_____ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México. Presidencia de la República. México, 2001, 157 pp.

_____ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* México. Presidencia de la República. México, 2007, 321 pp.

_____ "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018". México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013, 128 pp.

_____ *Programa Especial de Fomento de la Cultura Democrática.* México, Secretaría de Gobernación, 2001, 193 pp.

_____ "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012". *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 10 de septiembre de 2008.

_____ "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012". *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 11 de diciembre de 2008.

_____ “Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio de 2008, pp. 2-21.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1992.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 2001.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 2004.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1998.

_____ “Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 1996.

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

Poiré Castañeda, Alfonso. “Marco legal de fomento a las organizaciones civiles”. *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Secretaría de Gobernación, 25 de abril de 1995, 4 pp.

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

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

“Puntos de agenda derivados de las mesas de diálogo entre sociedad civil y gobierno federal para el análisis y propuestas en materia de políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC, leídos por el Dr. Rafael Reygadas en la ceremonia de clausura

del foro Hacia la Corresponsabilidad. Encuentro Sociedad Civil-Gobierno Federal". México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 20 de julio de 2005, 7 pp.

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

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

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

_____ *"*Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2014". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2013.

_____ *"*Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de noviembre de 2004.

_____ *"*Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil". México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de noviembre de 2004.

Secretaría de Gobernación. "Acuerdo por el que se establecen las Bases del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país". México, *Diario Oficial de la Federación,* Segob, 12 de septiembre de 2012.

_____ *Memoria del Foro con ponencias: propuestas para promover la participación ciudadana*. México, Segob, 20 de abril de 2007, 67 pp.

_____ *Primer Informe de Labores.* México, Segob, 2007, pp. 175-177.

_____ "Reglas de funcionamiento interno del mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país". México, *Diario Oficial de la Federación*, Unidad para el Desarrollo Político, 29 de noviembre de 2012.

_____ *Sexto Informe de Labores.* México, Segob, 2012, pp. 60-62.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.* México, SHCP, 2004. (Documento consultado el 10 de diciembre de 2013 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2004/por_ramos/temas/tomos/04/r04_mp.pdf).

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006". México, Secodam, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2002.

Secretaría de la Función Pública. *Memoria documental. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.* México, SFP, 2012, 66 pp.

_____. "Mensaje del Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas", en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México, SFP, 2008, pp. 5-9.

Senado de la República. *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LIX Legislatura, núm. 23, 18 de noviembre de 2003.

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

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

_____ *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LIX Legislatura, núm. 155, 7 de marzo de 2006.

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

_____ *Gaceta del Senado*. México, Senado de la República LXI Legislatura, núm. 257, 29 de abril de 2011.

_____ *Versión estenográfic*a. México, Senado de la República LIX Legislatura, 18 de noviembre de 2003.

Villalobos Grzybowicz, Jorge. "La participación de las asociaciones filantrópicas en la promoción de políticas públicas". *Foro Regional de Consulta Popular del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, Secretaría de Gobernación, 17 de abril de 1995, 6 pp.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. y Ariana Vacchieri (comps.). *La incidencia política de la sociedad civil.* Buenos Aires, Iniciativas para el Fortalecimiento Democrático y Social / Siglo Veintiuno Editores, 2007, 222 pp.

Aguilar Valenzuela, Rubén. *La sociedad civil en México.* México, Gobierno del Estado de Durango / Miguel Ángel Porrúa, 2012, 315 pp.

_____ "La sociedad civil y el gobierno en el tiempo de la alternancia", en Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez. *Sociedad civil y diversidad.* México, H. Cámara de Diputados (LIX Legislatura) / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 15-51.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en Secretaría de Gobernación. *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006.* México, Segob, 2007, pp. 191-219.

_____ *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar.* México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010, 67 pp.

_____ *Gobernanza y gestión pública.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.

Álvarez, Lucía (coord.). *La sociedad civil ante la transición democrática.* México, Red Mexicana de Investigadores sobre Organismos Civiles / Plaza y Valdés, 2002, 193 pp.

Azuela, Maite. (relatora). *Primera cumbre ciudadana para construir un México pacífico y justo: una historia que debe contarse*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Causa en Común, A.C., 2013, 149 pp.

Baena del Alcazar, Mariano. *Curso de ciencia de la administración.* Madrid, Tecnos, 2000, volumen primero, segunda edición, 356 pp.

Blauert, Jutta *et al*. "¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México", en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (editores). México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, pp. 601-642.

Braudel, Ferdinad. *La historia y las ciencias sociales.* Madrid, Alianza Editorial, 1999, 222 pp.

Bresser, Pereira Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Paidós, 1998, 486 pp.

_____ *et al*. *Política y gestión pública.* Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 2004, 217 pp.

Cabrero Mendoza Enrique. *Acción pública y desarrollo local.* México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 447 pp.

Calvillo Velasco, Miriam y Alejandro Favela Gavia. "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México", en Jorge Cadena Roa (coord.). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy.* México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 73-120.

Canto Chac, Manuel (comp.). *Participación ciudadana en las políticas públicas.* México, Escuela de Administración Pública del DF y Secretaría de Educación del DF / Siglo XXI Editores, 2010, 276 pp.

Castillo García, Moisés. *La administración pública de México: contexto de su modernización.* México, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, 195 pp.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.* CLAD, 2009, 15 pp.

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

Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, 262 pp.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política.* México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 703 pp.

Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas.* México, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana / Banco Mundial / Consejo de la Sociedad Civil / Fundación Comunitaria Morelense, IAP, 2001, 209 pp.

Cunill, Grau Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Nueva Sociedad, 1997, 320 pp.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina.* México, Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2010, 536 pp.

_____ (coord.). *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil.* México, Universidad Estatal de Campinas / Fondo de Cultura Económica, 2002, 419 pp.

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

Elster, Jon. *Tuercas y tornillos.* Barcelona, Gedisa, 1996, 178 pp.

Fernández Santillán, José. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica.* México, Océano, 2003, 388 pp.

Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona, Ariel, 2001, 237 pp.

González Parás, José Natividad y Armando Labra Manjares (coords.). *La gobernabilidad democrática en México.* México, Instituto Nacional de Administración Pública / Secretaría de Gobernación, 2000, 252 pp.

Hevia de la Jara, Felipe. "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008", en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (2006-2007).* México, Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010, pp. 143-221.

_____ "¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano". México, *manuscrito*, 2012, 39 pp.

_____ *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004.* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2005, Cuadernos para la Democratización 2, 86 pp.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México, INCIDE Social, 2007, 266 pp.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México.* México, INEGI, 2008, 150 pp.

Isunza Vera, Ernesto. "El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina.* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 275-329.

Lechner, Norbert. "El Estado en el contexto de la modernidad", en Norbert Lechner *et al* (coords.). *Reforma del Estado y coordinación social.* México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés, 1999, pp. 39-54.

_____ "Sociedad civil: revisión crítica de un concepto", en Gilberto Rincón Gallardo. *Partidos políticos y sociedad civil.* México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1995, pp. 61-69.

Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coords.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012, 587 pp.

Longo, Francisco. *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI.* Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña / Ediciones Bellaterra, 2008, 351 pp.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 240 pp.

_____ y Aaron Wildavski, "La implementación como evolución", en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, .A.C / Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 263-284.

Márquez Zárate, Miguel Ángel. *Capital social y desarrollo comunitario. Análisis y perspectivas de dos experiencias en Mesoamericana.* México, Instituto de Administración Pública de Sinaloa, A.C. / Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2009, 211 pp.

Martínez Bordon, Arcelia *et al. Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2007, Cuadernos para la Democratización 11, 116 pp.

Melucci, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia.* México, El Colegio de México, 2002, 260 pp.

Memoria del foro internacional de participación social. México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, 2001, 378 pp.

Memoria del foro nacional de participación social. México, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura / Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, 11 tomos, 2001.

Méndez, José Luis. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 495 pp.

Metcalfe, Les. "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, pp. 77-99.

Merino, Mauricio (coord.). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México, Fondo de Cultura Económica, 2010, 394 pp.

Monsiváis, Carlos. "En torno a la sociedad civil", en Nelia. E. Tello Peón (comp.). *Ponencias de la III Convención Internacional de Trabajo Social 1995. Sociedad civil: catarsis o movilización hacia el desarrollo.* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1995, pp. 42-50.

Morales y Gómez, Juan Miguel y Roberto Moreno Espinosa (coords.). *Democracia y gestión pública. Fundamentos para la reforma del Estado en México.* México, Universidad Autónoma del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa, 2011, 250 pp.

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 190 pp.

Natera, Antonio. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de trabajo. Política y Gestión.* Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2004, 33 pp.

Navarro Yáñez, Clemente. “Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)”, en Joan Font (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona, Ariel, 2001, pp. 95-110.

Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México, Limusa, 1992, 199 pp.

Olvera, Alberto J. (coord.). *La sociedad civil. De la teoría a la realidad.* México, El Colegio de México, 2001, 362 pp.

_____ (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México.* México, Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica, 2003, 460 pp.

_____ *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana.* México, Secretaría de la Función Pública, 2009, 66 pp.

_____ y Ernesto Isunza Vera (eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, 645 pp.

Parson, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México / Miño y Dávila Editores, 2009, primera reimpresión, 815 pp.

Peters, Guy B. “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.). *De la administración pública a la gobernanza.* México, El Colegio de México, 2004, pp. 62-95.

Pliego Carrasco, Fernando. “La contribución de la figura jurídica de ‘Asociación Civil’ a la transición democrática en México”. Yolanda Meyemberg Leycegui y J. Mario Herrera Ramos (coords.). *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 207-246.

_____ *Panorama de las Organizaciones No Gubernamentales en la ciudad de México. Encuesta 1997.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, 106 pp.

Prats i Catalá, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo.* Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005, 209 pp.

Presidencia de la República. *Glosario de términos administrativos.* México, Coordinación de Estudios Administrativos, 1982, 171 pp.

Rabotnikof, Nora. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea.* México, Instituto de Investigaciones filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 331 pp.

Reygadas Robles Gil, Rafael. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles.* México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, 619 pp.

Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas públicas.* México, Miguel Ángel Porrúa, cuarta antología, 2003, pp. 323-372.

Sánchez González, José Juan. "Aproximación al estado del arte de la ciencia de la administración", en Ricardo Uvalle Berrones. *Perfil contemporáneo de la administración pública,* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, pp. 23-60.

Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, Segob, 2007, 252 pp.

Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana… ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal.* México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), 2008, 52 pp.

Serrano Álvarez, Pablo (coord.). *Ministros y secretarios de Gobernación. Dos siglos de política interior en México.* México, Secretaría de Gobernación, 2008, 486 pp.

Somuano Ventura, María Fernanda. *Sociedad civil organizada y democracia en México.* México, El Colegio de México, A.C., 2011, 293 pp.

Sosa, José (ed.). *Política pública y participación social: visiones alternativas.* México, Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM / Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, 2006, 151 pp.

Stewart, John y Stewart Ranson, "La gestión en el ámbito público", en Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública.* Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, pp. 57-76.

Tapia Álvarez, Mónica y Gisela Robles Aguilar. *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil.* México, Alternativas y Capacidades, A.C., 2006, 126 pp.

Tatagiba, Luciana. "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas", en Evelina Dagnino (coord.). *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil.* México, Universidad Estatal de Campinas / Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 305-368.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, 221 pp.

_____ *La transformación procedimental y democrática de la administración pública.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, 220 pp.

_____ "Hacia un enfoque en las ciencias sociales: de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística", en María Cristina Puga (coord.). *Formación en ciencias sociales: una mirada desde las universidades.* México, Asociación para la Acreditación y la Certificación en Ciencias Sociales, 2008, pp. 23-42.

_____ *Perspectiva de la administración pública contemporánea.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, 208 pp.

Velázquez García, Mario Alberto. "Los movimientos ambientales en México", en *Los grandes problemas de México. VI Movimientos sociales*. Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.). México, El Colegio de México, A.C., 2010, pp. 275-335.

Verduzco, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México.* México, El Colegio de México, A.C / Centro Mexicano para Filantropía, A.C., 2003, 165 pp.

Vicher, Diana. *El Laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y la de los modernos.* México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014, 210 pp.

Zarco Mera, Carlos y Rafael Reygadas Robles Gil. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México.* México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003, 473 pp.

Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana en políticas sociales en el ámbito local.* México, Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Nacional de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, 462 pp.

Hemerografía

Aguilar Villanueva, Luis F. "Democracia y gobernabilidad". *Revista IAPEM*, núm. 26, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., abril-junio de 1995, pp. 15-20.

_____. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública". *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., abril de 1996, pp. 19-26.

Baena Paz, Guillermina. "La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida". *Revista IAPEM*, núm. 87, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., enero-abril de 2014, pp. 55-70.

Charry S., Clara Inés. “Geoestadísticas de las ONG’s en México hoy”. *Polis*, vol. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2000, pp. 185-204.

Cunill Grau, Nuria. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, julio de 1995, pp. 1-20.

_____. “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., diciembre de 1997, pp. 15-26.

El Senado de la República y la sociedad civil. Hacia una nueva relación. México, Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales / Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República / OSC / UAM-Xochimilco, 2001, 234 pp.

Escobedo, Juan Francisco. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Universidad de Palermo / Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, julio-diciembre de 2003, pp. 63-92.

*“*Foro nacional de organismos civiles en el desarrollo social. Retos y perspectivas”. *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, núm. 1, vol. I, México, DEMOS. Iniciativa Social para el Desarrollo / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP / Foro de Apoyo Mutuo, otoño de 1996, pp. 149-156.

Gomáriz Moraga, Enrique Antonio. “Sistema político y políticas públicas en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 38. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junio de 2007, 11 pp.

Guerrero, Omar. “Implementación de políticas como gobernabilidad”. *Revista IAPEM*, núm. 26, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., abril-junio de 1995, pp. 33-48.

Hevia de la Jara, Felipe. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, julio-diciembre de 2011, pp. 65-88.

Instituto Nacional de Solidaridad. *Instituto Nacional de Solidaridad*. México, Coordinación General de Contenidos y Elaboración de Material Didáctico-Insol, s/f.

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

Layton, Michael D. “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”. *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm. 247, noviembre de 2011, pp. 9-13.

Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre de 2001, pp. 1-8.

Natal Martínez, Alejandro y Carlos Chávez Becker. “El programa de estudios de la sociedad civil en México”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 122, volumen XLV núm. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., mayo-agosto 2010, pp. 143-165.

Paredes Rangel, Beatriz. Inauguración del coloquio “El papel de la sociedad civil en la conformación de la cultura política”, en *Política. Semanario Político de El Nacional*, 24 de octubre de 1994, nueva época, núm. 3, p. II.

Pastrana, Daniela. “La ‘nueva relación’ con el gobierno nunca llegó”. Suplemento *Masiosare* de *La Jornada*, núm. 259, México, 8 de diciembre de 2002, pp. 8 y 9.

Peters, B. Guy. “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1995, pp. 257-276.

Reygadas Robles Gil, Rafael. “Relaciones entre organizaciones civiles y políticas. De la historia a los desafíos del presente”. *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, núm. 8, vol. III, México, DEMOS / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales / Foro de Apoyo Mutuo, primavera de 1999, pp. 33-53.

Sánchez González, José Juan. “La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno”. *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril de 2009, pp. 8-31.

Santizo Rodall, Claudia. “Gobernanza y participación social en la escuela pública”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 50. vol. 16, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 751-773.

Subirats, Joan. “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1995, pp. 5-23.

Thoening, Jean-Claude. “Política Pública y Acción Pública”. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. I, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1997, pp. 19-37.

Vargas Paredes, M. Saúl. “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología* 73, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, enero-marzo 2011, pp. 105-137.

Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”. *Estudios de derecho*, año LXVII, segunda época, vol. LXVII, núm. 149, Medellín, Universidad de Antioquia / Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, junio de 2010, pp. 244-260.