



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LAS ONG'S FRENTE A LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A
LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO"



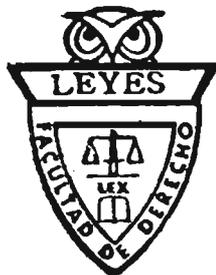
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LOURDES FABIOLA GARITA ARCE



ASESOR DE TESIS: DR. ALFREDO GARCIA ROSAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL
DEL ESTADO
U. N. A. M.

OFICIO FDER/STGE/189/09/2004

ASUNTO: Oficio Aprobatorio de
Tesis

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E

La pasante de Derecho señorita **LOURDES FABIOLA GARITA ARCE**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del *Dr. ALFREDO GARCÍA ROSAS*, la tesis titulada:

“LAS ONG'S FRENTE A LA “LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL”, EN EL ESTADO MEXICANO”

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

... # 2



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria D.F., a 6 de septiembre de 2014.



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
SEMINARIO
VERDEJA, S.C. LEY 400

LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO

MLGG/mvs.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL
DEL ESTADO
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.
Presente.

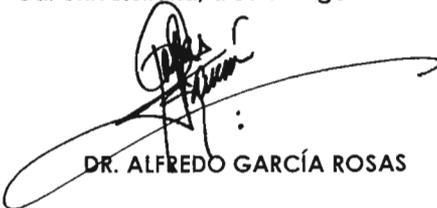
Estimada Maestra:

Me permito por este medio presentar a Usted la tesis intitulada **"LAS ONG's FRENTE A LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO"** que la alumna **LOURDES FABIOLA GARITA ARCE** ha concluido bajo mi dirección y asesoría, en el entendido de que la misma cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su presentación.

En espera de contar con su visto bueno para que la citada alumna pueda comenzar los trámites necesarios para la presentación de su examen profesional, sólo me resta agradecer de antemano la atención que se sirva prestar a la presente.

Sin otro particular, reciba Usted un afectuoso saludo y las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 31 de agosto de 2004



DR. ALFREDO GARCÍA ROSAS

AGR/sm*

GRACIAS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme un instrumento que me servirá toda la vida.

Al Dr. Alfredo García Rosas y Dr. Miguel Ángel Garita, quienes con su conocimiento hicieron posible esta tesis.

A mi familia, Ma. de Lourdes, Miguel, Luis y amigos por su apoyo incondicional.

A la Sra. Anne Ricordel por compartir una nueva perspectiva de los horizontes.

A Hugo, por acompañarme en este proceso desde el inicio hasta el final.

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1: Antecedentes y Marco Conceptual de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	4
1.1 Antecedentes de las ONG's	5
1.2 ¿Qué es una ONG?	7
1.3 Elementos esenciales de las ONG's.	14
1.4 Diferencias o similitudes de las ONG's con una asociación civil o con un grupo de presión.	16
CAPITULO 2: La ONG's en el ámbito internacional y su vinculación con el Estado Mexicano.	24
2.1 Regulación de las ONG's en Estados Unidos de Norteamérica y sus beneficios.	25
2.2 Regulación de las ONG's en la Unión Europea.	32
2.3 Diferencia o similitud de la Ley Lobbying y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.	37
2.4 Las ONG's como forma de participación ciudadana.	42
2.4.1 Las ONG's como forma de participación ciudadana en el Estado Mexicano.	46
2.4.2 Las ONG's como forma de participación ciudadana: breve análisis comparativo.	51
2.5 Ventajas y desventajas, con respecto a la participación ciudadana, en relación a las ONG's frente a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de las Sociedad Civil en México.	70

CAPITULO 3: Análisis la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.	74
3.1 Antecedentes de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	75
3.1.1. Antecedente Constitucional de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.	78
3.1.2. Análisis de las actividades permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que son llevadas a cabo por las ONG's.	82
3.1.3 Actividades que se establecen en la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.	85
3.2 Justificación y proceso Legislativo.	92
3.3 Contenido de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.	113
3.4. Perspectivas de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.	121
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	138

INTRODUCCION

A lo largo del tiempo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) han buscado espacios para llevar a cabos sus actividades; sin embargo, la mayoría de las veces que han estado a punto de lograrlo se encuentran con varios obstáculos a vencer, o bien, caen en la propia avaricia y se corrompen. Este punto fue nuestra primera observación para desarrollar este trabajo, así como el de conocer el alcance real que las ONG's pueden lograr en nuestro país. Es decir, conocer si las ONG's por su naturaleza, por el tipo de actividades o bien por el gobierno mismo, no han logrado funcionar como ellas mismas y la sociedad esperan.

Así mismo, necesitábamos analizar para conocer si muchas veces las ONG's actúan como grupos de presión. Esta situación nos condujo a cuestionarnos si las ONG's, al actuar como tales eran consideradas como grupos de presión o bien, si las ONG's son consideradas bajo algún otro tipo de figura tanto política como jurídica. Debido al planteamiento jurídico, y recordando que existe la figura de la asociación civil, nos planteábamos si una asociación civil y una ONG eran lo mismo, o bien, si existía alguna diferencia.

Por otra parte, en el mes de noviembre del año 2003, nuestros legisladores aprobaron la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La discusión de dicha ley fue de

alguna manera un acontecimiento que nos ayudó a replantear la nueva situación en la que las ONG's se encontraron. También, con el nacimiento de esta ley, nos surgieron dudas respecto de las legislaciones en otros países, sobre todo en Europa, Estados Unidos y parte de Latinoamérica, con el fin de establecer similitudes y diferencias respecto de la nueva ley.

Bajo este orden de ideas, consideramos que nuestra hipótesis para el desarrollo de esta investigación es establecer en su dimensión correcta la relación de las ONG's frente al Estado Mexicano, estableciendo en un plano real los alcances de dicha relación, ya que las ONG's impulsan y tienen como razón de ser, el generar desarrollo humano sostenible. Por otra parte, el método que utilizamos en este estudio fue principalmente el método deductivo, ya que partimos de la situación general de las ONG's hasta llegar a concretizar el estudio de estas en el Estado Mexicano, principalmente frente a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo también utilizamos el método comparativo para establecer las ventajas y desventajas que las ONG's tienen en otras partes del mundo, y analizar los alcances de ésta en el Estado Mexicano.

Finalmente, este trabajo se realizó en un primer capítulo en el que se asentaron las bases de la investigación conociendo cómo nacieron, en dónde y bajo qué circunstancias se dieron las ONG's, su definición así como los fines que ellas tienen en forma general; un segundo capítulo en el que se realizó una comparación con otros países del mundo; y un

tercer capítulo en el que se analizó a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Consideramos que nuestra investigación cobra importancia porque dentro del universo de personas jurídicas sin fines de lucro que existen en México, es indispensable distinguir aquellas conocidas como ONG's. Esa diferenciación es necesaria, por cuanto a la función y acción de las ONG's, que reviste particular importancia, derivada del impacto social y económico que el quehacer de las mismas tienen en la vida de los sectores más desprotegidos de nuestro país.

Por otra parte, las ONG's han sido y son para una gran cantidad de grupos de la sociedad, la única alternativa concreta que tienen para lograr convertirse en sujetos activos de desarrollo.

A pesar del rol que las ONG's tienen en la vida de nuestro país, no hay una contrapartida correspondiente para su promoción y apoyo ni de parte del Estado ni de la sociedad en general; en tanto que se carece de una legislación que estimule y proteja el desarrollo de los mismos, haciendo hincapié que algunos organismos de gobierno han tenido una actitud de subvaloración y en algunos casos, de hostilidad hacia las ONG's.

CAPITULO 1

Antecedentes y Marco Conceptual de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Hoy día, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), se han enfocado en llevar a cabo campañas altruistas en diversos temas, en los que se encuentran inmersos los intereses de la sociedad. La mayoría de las veces, estas campañas nos llevan a reflexionar acerca de las necesidades que existen en México y el mundo en general. Es por ello que las ONG's han comenzado a tener una influencia, en mayor o menor medida, con respecto a las tomas de decisión que el Gobierno lleva a cabo.

Las ONG's han existido, aunque es posible que se encontraran bajo una figura distinta de la que se estudiará en esta tesis y como lo observa el caso español, estas organizaciones han tenido una evolución histórica en la vida de los hombres. Desde finales del siglo XVII, nos dice Manuel Ramírez Jiménez que hay *“indicio de actuación de algunos grupos que influyeron en la marcha de los acontecimientos y a los que, si bien no un rol decisivo, sí puede atribuírseles una postura secundaria que nos puede interesar resumir. Estos indicios son esporádicos, no tienen una línea de actuación uniforme, como han podido tenerla la masonería en las cuestiones religiosas o los grandes grupos agrarios en la reforma agraria.*

Aparecen en relación a un punto concreto y aislado, y a través de este carácter de accidentalidad es como se hace preciso su examen.”¹

Para la Maestra María de la Luz González, *“las empresas humanitarias que se están realizando y los pequeños esquemas de desarrollo efectuados gracias a las ONG presentan similitudes con las instituciones de caridad y beneficencia que existieron en el siglo XIX, antes de que los movimientos sindicales y políticos exigieran a los Estados que desarrollaran políticas públicas para mejorar la situación de las clases trabajadoras.”²*

1.1 Antecedentes de las ONG's

Para desarrollar este punto, es necesario reconocer las primeras organizaciones que se crearon y que dieron paso, con su evolución, al establecimiento de las ONG's. Partiendo del punto de vista de la Lic. María de la Luz González, los antecedentes de las ONG's *“son las instituciones de beneficencia ligadas a la Iglesia, grupos influidos por sus corrientes renovadoras, o el trabajo realizado en torno a persuasiones ideológicas, las cuales requerían de buena voluntad, el compromiso y trabajo espontáneo, valores que se han venido fortaleciendo a través del tiempo, no obstante que las disposiciones sociales han tolerado una transformación radical, dado que aunque todavía algunos sectores de la*

¹ Ramírez Jiménez, Manuel, *Los grupos de presión en la Segunda República Española*, Ed. Tecnos S.A, Madrid, 1969, p. 273.

² González González, María de la Luz, *Lineamientos de Teoría Política*, Ed. Mc Graw Hill, México, 2000, p. 239.

*Iglesia desarrollan este tipo de actividades, el adelanto científico y tecnológico ha puesto de manifiesto que las soluciones de fondo precisan más que buena voluntad y compromiso por la dimensión de los problemas que arrostra la sociedad.*³

Y continúa diciéndonos la maestra que bajo esta concepción *“las ONG plantean cuestiones singulares que se conciben sólo desde una conciencia más nítida y precisa de su papel actual ante los nuevos desafíos que van surgiendo en la sociedad. Estas cuestiones tienen relación con la validez de su trabajo, con efectos a corto y largo plazo, bajo condiciones técnicas y profesionales que son imprescindibles.”*⁴ De acuerdo con la misma autora, podemos decir que *“las ONG persiguen fines sectoriales específicos, por ello, el campo de su acción política es limitado.”*⁵

Es claro que investigar la validez de las ONG's en nuestro tiempo es algo que ha cobrado gran relevancia. Dentro de la problemática contemporánea, se visualiza el quebrantamiento progresivo de los espacios en que cada una se ubica, ya que en ellos encontramos diferentes clases de competencia: *“competencia por los recursos, por las metodologías y por la capacidad de diálogo con el gobierno; en última instancia, cada institución se comprendía como la que había creado una cierta organización, lo cual le otorgaba un derecho sobre ella; sin*

³ González González, María de la Luz, Op .cit., p. 240.

⁴ González González, María de la Luz, Op. cit., p. 240.

⁵ González González, María de la Luz, Op. cit., p. 239.

embargo, esto ha ido cambiando, cada vez se afina el ánimo de respeto, de tolerancia y colaboración abierta, no obstante, pasar a la articulación entre las ONG es un paso que precisa visión clara y voluntad resuelta.”⁶

1.2 ¿Qué es una ONG?

Para el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, una ONG es *“cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG’s llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar a implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud. Sus relaciones con oficinas del sistema de naciones unidas difieren según los objetivos, el punto de encuentro y el mandato.”⁷*

Por su parte, el Banco Mundial nos dice que son *“organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios*

⁶ González González, María de la Luz, Op. cit., p. 240.

⁷ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

*sociales básicos o realizar actividades de desarrollo de la comunidad.*⁸

Así mismo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que involucra a las naciones más desarrolladas del orbe, con un carácter sociológico considera que *“es una organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico, y sostenida por contribuciones individuales privadas.”*⁹

Leopoldo Zavala Matulic se refiere en torno al particular del siguiente modo: *“Las ONGD son organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la Cooperación al Desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre Gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo en los pueblos y sociedades del Tercer Mundo.*

Su acción busca la canalización de recursos públicos y privados para llevar a cabo proyectos de desarrollo autónomos en los países subdesarrollados... Esta acción sobre el terreno se complementa con las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo... y con las actividades de lobby o presión política ante los gobiernos y los

⁸ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

⁹ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

*organismos.”*¹⁰

Nos parece de suma importancia destacar que para la OCDE, existen dos tipologías respecto de las ONG's, una, la de las ONG's del Norte, la otra, la de las ONG's del Sur.

Respecto a las tipologías de las ONG's del Norte, encontramos que tradicionalmente se han clasificado a estos grupos según las motivaciones que aglutinan a los miembros de las mismas, por lo que estas se distinguen entre ONG's:

“- Religiosas, creadas por iglesias e instituciones religiosas.

- Político-sindicales, vinculadas a los partidos políticos y sindicatos.

- Solidarias, que provienen de los movimientos y comités de solidaridad de los setenta, en los ochenta se transformaron en organizaciones de cooperación al desarrollo.

- Internacionales que están vinculadas a instituciones internacionales.

*- Universitarias nacidas en el seno de la Universidad.”*¹¹

Bajo esta misma tipología, encontramos una clasificación diferente en base a las teorías de Körten, quien distingue entre cuatro generaciones de ONG's a saber:

¹⁰ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

¹¹ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

***“Las de primera generación o asistencialistas.** Nacen tras la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de remediar una situación de escasez de bienes y servicios. Las acciones que realizan son de emergencia y asistencia, siendo los únicos actores involucrados en el proceso.*

***-Las de segunda generación o desarrollistas.** Surgen durante los años 60 siguiendo los postulados desarrollistas. Su objetivo es la transferencia de recursos económicos y tecnológicos a las ONGD del Sur y los grupos de base. Incorporar las acciones de sensibilización ciudadana sobre las condiciones de vida de los pueblos del Sur.*

***-Las de tercera generación o de partenariado y denuncia social.** Corresponden a los años 70 y entienden el desarrollo como un proceso autosostenido de carácter político, por lo que concentran todos sus esfuerzos en aumentar la participación política y fortalecer la sociedad civil, así como a denunciar las políticas e instituciones que impiden el desarrollo local autosostenido.*

***-Por último, las de cuarta generación o de empoderamiento (empowerment)** nacidas en los 80 que dependen un desarrollo equilibrado en lo social y sustentable en lo ecológico. Entienden que la falta de desarrollo en el Sur origina un mal desarrollo en el Norte. Las acciones se realizan a través de redes formales e informales de personas y organizaciones y en la Educación para el Desarrollo se incide en la interdependencia social, económica, política y ecológica. Se añade una nueva estrategia consistente en la denuncia y en la presión política.”¹²*

¹² Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

Vemos así que en la actualidad tenemos más de 4,000 ONG's que realizan actividades con el objeto primordial de promover el desarrollo de los pueblos.

" A) La actividad más común es la transferencia de recursos (financiación, bienes y servicios) a las contrapartes locales del Sur a través de proyectos, acciones o programas.

B) Las acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el Norte. Su objetivo es promover la toma de conciencia de la problemática del subdesarrollo, aumentar el volumen de participación, intensificar la solidaridad entre los pueblos, etc. Las acciones que se llevan a cabo en este ámbito son diversas:

- * Actividades dirigidas a la opinión pública: campañas divulgativas, charlas, exposiciones, colectas de fondos, etc. En el año 1990, alrededor de un 44% de las ONGD de la OCDE se dedicaban a este tipo de actividades.*
- *Educación Formal: a través de la introducción en los materiales curriculares de la problemática del Tercer Mundo. Sólo un 25% de ONGD realizaban este tipo de actividades.*
- *Educación no formal: mediante acciones de capacitación. Suelen actuar como centros de documentación, o están especializadas en la elaboración y difusión del material sobre la problemática del subdesarrollo. El porcentaje de ONGD que actúan en este ámbito es del 25%.*

C) Las campañas de presión política o cabildeo realizadas de manera puntual (por ej. en el caso de conferencias intergubernamentales convocadas por organismos de las Naciones Unidas) o bien de manera sistemática (por ej. deuda externa, ayuda oficial al desarrollo, políticas de género, etc.). Únicamente un 7% del total realiza estas acciones.

D) Las actividades dirigidas específicamente a los medios de comunicación. Dentro de este ámbito de actuación destaca la elaboración por parte del Comité de Enlace ONGD-CEE de un código de conducta sobre la utilización de imágenes y mensajes relativos al Tercer Mundo. Asimismo, se contabilizan dentro de este apartado, las publicaciones e investigación realizadas por las ONGD. Sólo un 36% de éstas realiza acciones de este tipo.

E) El comercio alternativo. Su objetivo es crear canales alternativos de distribución y comercialización de productos del Tercer Mundo. Sólo un 3% de las ONGD se dedicaban a este tipo de actividades en 1990.¹³

Ahora bien, por otro lado, encontramos a las ONG's del Sur, ubicadas geográficamente al sur hemisférico, y que suman un número más importante que sus homónimas del Norte. Tan sólo en América Latina, hasta finales del siglo pasado, se contabilizaban poco más de 8,650 ONG's.

¹³ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

Su tipología es la misma que se observa en las ONG's del Norte, *“puesto que también responden a intereses religiosos (ONG's promovidas desde una visión caritativa, desde la Iglesia radicalizada, desde las Iglesias fundamentalistas, etc.), políticos (ONGD creadas a instancia de partidos políticos), vinculadas a los intereses de los gobiernos con la intención de captar la ayuda internacional.”*¹⁴

El caso centroamericano resulta particular, ya que otro tipo de ONG's son las que se crean por empresarios, a partir de recursos propios, con el fin de canalizar recursos externos oficiales y privados.

Otra clasificación bajo esta tipología de ONG del Sur es la que distingue entre:

*“- Las **ONG de acción directa**. Están insertas en las bases sociales con las que trabajan, colaborando directamente con las Organizaciones de Base -asociaciones de pobladores, talleres artesanales, comunidades campesinas, etc.- desarrollando su actividad en programas que tienen que ver mucho con la asistencia social.*

*- **ONG intermediarias**. Se encargan de solicitar recursos y ayudas, establecer relaciones, asesorar en aspectos técnicos, organizativos y financieros, etc.*

¹⁴ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

- **ONG de estudio.** *Están formadas por profesionales que realizan análisis de coyuntura sobre el país o los sectores en crisis, sirviendo a veces de asesoría a los gobiernos. Son una mezcla de Centros de Estudio, Equipos de Análisis y Consultoría, etc.*
- **ONG de defensa de los derechos humanos.** *Constituyen una red importante en casi todos los países, fundamentalmente en aquellos en los que su violación ha sido más sistémica.”¹⁵*

1.3 Elementos esenciales de las ONG's.

Para Leopoldo Zavala Matulic, los elementos de las ONG's son los siguientes:

1. *Su carácter social.*
2. *La independencia del ámbito gubernamental.*
3. *La ausencia de finalidad lucrativa.*
4. *La promoción del desarrollo como objetivo a través de diferentes estrategias: los proyectos de desarrollo, la sensibilización y educación para el desarrollo.*
5. *La presión política.”¹⁶*

De los problemas o desafíos que enfrenta la sociedad, las ONG tienen frente a sí el problema de la eficacia, ya que su impacto social

¹⁵ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

¹⁶ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

puede trascender las acciones inmediatas, por lo que dicha situación conduce a la necesidad para muchas de estas ONG's de modificar el perfil de sus integrantes y de reformar los parámetros que precisan sus resultados. En este sentido, la maestra María de la Luz González nos dice que *“es inevitable hablar del crecimiento de las capacidades internas y del uso de los mecanismos contemporáneos para obtener en el menor tiempo posible los resultados esperados. Por ello, la planeación empieza a ser un medio que se proyecta cada día más entre todas las organizaciones, cuyo insumo principal es la evaluación que precisa los indicadores de progreso en el trabajo, así como la toma de decisiones al interior de la propia organización. En síntesis, la profesionalización de las ONG está avanzando con rapidez por la elevación de la capacidad técnica de sus miembros y el reconocimiento de que el trabajo requiere de una retribución justa, estos dos criterios superan los supuestos de la buena voluntad y del trabajo no retribuido o mal pagado... La interpretación de la realidad social es diversa y con frecuencia con pocos puntos en común; por tanto, la articulación encuentra con ello un primer obstáculo. El segundo punto es un tema de liderazgo, que se adecue a una dinámica democrática y participativa, en donde puedan crearse instancias de discusión y consenso. El tercer punto es asunto de ubicación histórica, las ONG se han situado en el ámbito de lo microsocioal, en el cual, han desarrollado proyectos comunitarios, vinculados en forma estrecha a necesidades imperiosas de la población.*

El nivel de las políticas públicas y del diálogo con el gobierno es visto en ocasiones de manera escéptica por aquéllos que están en el

trabajo directo, por ello, prefieren mantener un nivel de bajo perfil en su labor, lo cual no descalifica la calidad y relevancia de su actuación, pero sí pone de manifiesto que no siempre la articulación es apreciada como una nueva probabilidad dinámica de los proyectos locales.”¹⁷

1.4 Diferencias o similitudes de las ONG's con una asociación civil y con un grupo de presión.

Asociación Civil

Por asociación civil, Jaime Domínguez Orozco menciona que *“es una persona moral creada mediante el acuerdo de varios individuos para la realización de un fin común, que tenga cierta permanencia o duración, de carácter político, científico, artístico, de recreo o cualquiera otro que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico.”¹⁸*

Por otra parte, para el mismo autor, *“la reunión de los integrantes en la asociación no debe ser enteramente transitoria; es decir, debe tener permanencia o duración, ya que de otro modo no puede ser considerada como una asociación y tendrá simplemente el carácter jurídico de reunión. La ley no limita el tiempo de duración de la misma, por lo que será decisión de sus miembros la fijación del tiempo correspondiente. La duración*

¹⁷ González González, María de la Luz, Op. cit., pp. 240-241.

¹⁸ Domínguez Orozco, Jaime, *Sociedades y asociaciones civiles*, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000, p. 35.

*puede ser referida no solamente a un tiempo, sino a una serie de actos, cumplidos los cuales la asociación se extinguirá.*¹⁹

Y continúa diciéndonos que por lo que respecta a los órganos de una asociación civil, esta *“cuenta con dos tipos de órganos: la asamblea, que es el órgano de decisión de la misma, y los órganos de dirección, cuya función específica será ejecutar las decisiones correspondientes, representando a la persona moral en sus relaciones con toda clase de terceros.*

*La asamblea general, de acuerdo con la ley, constituye el poder supremo de la asociación. No tiene fijada, dentro de la propia ley, una fecha para su celebración, por lo que puede tener lugar en la fecha que los propios estatutos determinen o cuando sea convocada. La convocatoria puede ser efectuada por la dirección de la asociación cuando así lo determine la propia dirección o sea requerida por el 5% de los asociados. De no convocar ante la petición de los asociados, la convocatoria puede ser formulada por un juez civil, a demanda de los propios asociados.*²⁰

Bajo este mismo orden de ideas, el autor concluye que *“las decisiones en la asamblea serán tomadas por mayoría de votos de los miembros presentes (artículo 2677), gozando cada asociado de un voto (artículo 2678). Si los estatutos así lo previenen, los asociados podrán*

¹⁹ Domínguez Orozco, Jaime, Op. cit., p.35.

²⁰ Domínguez Orozco, Jaime, Op. cit., p. 40.

*comparecer a las asambleas por medio de representantes legalmente constituidos. Las personas morales tendrán la representación correspondiente a través de sus órganos”.*²¹

Para el Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 2670 se establece que *“cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.”*²²

Con respecto a la constitución de las asociaciones civiles, el mismo Código Civil en su artículo 2671 menciona que *“el contrato por el que se constituya una asociación, debe constar por escrito.”*²³ Así mismo, en su artículo 2673 nos dice que *“las asociaciones se registrarán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra tercero.”*²⁴

Grupos de Presión

Jacqueline B. De Celis nos relata que *“en 1928, según Mackenzie, es cuando nace el grupo de presión como categoría científica, al aparecer*

²¹ Domínguez Orozco, Jaime, Op. cit , p. 41.

²² Código Civil para el Distrito Federal, Ed. SISTA, México, 2004 p.210

²³ Código Civil para el Distrito Federal, Op. cit., p.210.

²⁴ Código Civil para el Distrito Federal, Op cit., p.210.

con su sentido moderno en el prefacio de la tesis doctoral de Peter Odegard sobre Anti-Saloon League. No parece arriesgado afirmar, aún sin haber podido tener acceso a dicha tesis, que, dado su objeto -el estudio de una liga cuyo "interés" no era económico, sino ideológico-, la noción de "grupo de presión" en ella conceptualizada encerraría ya lo que la terminología contemporánea entiende cuando se refiere al mismo".²⁵ Sin embargo, fue en Estados Unidos de América, entre 1918 y 1928, durante unas campañas de prensa destinadas a estigmatizar la oculta influencia de determinados grupos económicos de poder en el proceso gubernamental, que encontramos la utilización de lo que conocemos como "grupo de presión".²⁶ Antes de entrar totalmente en nuestro tema de estudio, hay que dejar claro que es desde la Sociología que ha nacido el término de "grupos de interés", respecto de los grupos de presión.

Al tener dos vocablos tan parecidos, podríamos confundir qué engloba un "grupo de presión" y qué engloba un "grupo de interés". En principio, la autora establece: *"Sólo hace aparecer con claridad que si los vocablos en uso no son satisfactorios tampoco se ha descubierto otro que pueda sustituirlos con ventaja, y como esta cuestión terminológica no es sino el reflejo de la extrema complejidad del fenómeno que nos ocupa, desvelándose la imposibilidad de llegar a darle un nombre científico que evoque todo su contenido, más prudente resulta el no querer innovar, conservando aquel o aquellos que, por su uso ya tradicional, tienen para*

²⁵ B. De Celis, Jacqueline, *Los Grupos de Presión en las democracias contemporáneas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1963, p. 38.

²⁶ Cfr. B. De Celis, Jacqueline, *Op.cit.* p. 38.

*los politicólogos un sentido preciso.*²⁷

Una vez asentadas las razones del vocablo, basaremos la diferencia entre los grupos de presión y los grupos de interés en las siguientes preguntas: ¿De qué presión se habla? y ¿de qué interés se habla?. La autora nos responde respecto de ambos de la siguiente manera: *“se refiere a un conjunto de individuos que poseen en común ciertas características, por ejemplo, el color de la piel, una edad determinada, el cursar la misma carrera... Este mero hecho no basta... para suscitar entre dichos individuos la organización de una fuerza colectiva. Para llegar a ello ha de tomar el grupo conciencia de su identidad. No sólo los individuos que lo componen han de poseer en común unas u otras características, sino que han de saber que las poseen y han de sentirse lo bastante ligados por ellas para adoptar, a partir de las mismas, una posición concreta y dinámica capaz de afectar a la vida social. Consciente de sus necesidades o anhelos, el grupo organizado tiene ante él varias posibilidades de acción. Puede utilizar la vía gubernamental, pero también puede preferir la del compromiso con sus competidores o rivales.”*²⁸

Así, la autora determina que *“se debería hablar de grupo de interés sólo cuando se considerase el fenómeno en su estructura, es decir, cuando se estudiase su organización interior, su composición social, el móvil de su constitución, etc..., reservando la expresión “grupo de*

²⁷ B. De Celis, Jacqueline, Op. cit., p. 46.

²⁸ B. De Celis, Jacqueline, Op. cit., p. 47-48.

*presión” al grupo de interés que ha entrado en acción política”.*²⁹

Visto lo anterior, encontramos que uno de los elementos que tiene gran similitud entre las ONG's, las asociaciones civiles y los grupos de presión es el objeto, ya que para los tres, este siempre debe tener un carácter social. Ahora bien, aunque el objeto sea el mismo se puede encontrar una diferencia entre los fines que se le pueden dar al mismo. Por una parte, para las ONG's su fin será, como lo dice Zavala Multic, la promoción del desarrollo. Para las asociaciones civiles, los fines que se le pueden dar a ese objeto pueden ser cualquiera, aún si estos son de conveniencia para la misma asociación. Y por su parte, el fin preponderante para el grupo de presión es influir en las decisiones gubernamentales.

Por otro lado, hay una similitud importante entre las asociaciones civiles y las ONG's, que es la de no tener un carácter preponderantemente económico y no tener un fin lucrativo. Este elemento es básico, porque tanto en el Registro Público del Estado Mexicano como en el Departamento de Información de Naciones Unidas, encontramos asociaciones civiles y ONG's, sin que exista diferencia alguna. Es decir, que para la dependencia mexicana como para la dependencia de la ONU, las asociaciones civiles y las ONG's son lo mismo.

²⁹ B. De Celis, Jacqueline, . Op. cit., p. 48.

Sin embargo, la forma de actuar de las tres figuras antes mencionadas es muy parecida, pues en varias ocasiones, para cumplir sus propósitos, es necesario que el gobierno tome parte, ya sea estableciendo nuevas leyes, ya sea otorgando incentivos fiscales, o bien, ya sea facilitando trámites en los que el Estado se encuentre involucrado.

Además, podemos identificar un elemento más que hace diferente a las asociaciones civiles de las ONG's y los grupos de presión. Este es el de la organización, pues sin duda, las ONG's y los grupos de presión se encuentran organizadas bajo esquemas que ellos mismos determinan, en cambio, en las asociaciones civiles deben seguir un orden establecido en la ley reglamentaria; en el caso de México, en el Código Civil para el Distrito Federal, dentro su libro cuarto "de las obligaciones", título décimo primero, "de las asociaciones y de las sociedades". He aquí otra de las razones por las que muchas veces encontramos a las ONG's registradas como asociaciones civiles.

Pero por lo que a las ONG's podemos referir, nos parece concluyente el decir que estas tienen una clara diferencia sobre las otras dos figuras. Las ONG's se pueden mover no sólo en un ámbito local o nacional, sino también en un ámbito internacional, tal es el caso de Greenpeace, Médicos sin Fronteras, Manos Unidas, etc., mientras que los grupos de presión y las asociaciones civiles suponen su ámbito de ejercicio en un área local o nacional.

Finalmente, habrá que dejar en claro que derivado de este análisis, encontramos que la asociación civil es una figura jurídica, pues se encuentra legislada; mientras que por otra parte, los grupos de presión son figuras políticas que se prestan, por su importancia, a estudios políticos y sociológicos. Pero, las ONG's, a pesar de que se encuentran muchas veces registradas bajo la figura de "asociación civil", no cumplen con los requisitos que se establecen en las leyes mexicanas para las mismas, por la simple razón de que su ámbito es internacional.

CAPITULO 2

Las ONG's en el ámbito internacional y su vinculación con el Estado Mexicano.

Con el arribo de la democracia a la América Latina, algunos grupos de la población comenzaron a consolidarse y conformarse en organizaciones. A mediados de los años ochenta del pasado siglo, estas comenzaron a participar, vertiginosamente, como organizaciones de la comunidad en las políticas y acciones sociales. *“Este grupo de Organizaciones Comunitarias que aglutina desde Asociaciones Civiles o Cooperativas a Organizaciones No Gubernamentales o Fundaciones ha crecido en base a nuevas exigencias de participación y representación y muchas veces, del lado estatal, por la necesidad de lograr una cooperación y un trabajo conjunto en la administración del gasto social.*

La gran vastedad y variedad de estas organizaciones y su distribución geográfica extendida, como así también las numerosas formas jurídicas que pueden adoptar, hacen bastante difícil conocerlas con precisión.” ³⁰ Partiendo de esta última aseveración, analizaremos a continuación la forma en que estos grupos han desarrollado diversas formas de participación en el extranjero; poniendo especial atención en los casos de Estados Unidos de América y de la Unión Europea.

³⁰ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n3-4.html>

2.1 Regulación de las ONG's en Estados Unidos de América y sus beneficios.

Una actividad muy recurrida de las ONG's y otras organizaciones enfocadas a la actividades caritativas y altruistas, es el llamado "lobby", o cabildeo. En el caso particular de los Estados Unidos de América esta actividad es de gran importancia en el proceso legislativo. Por este especial interés, en este país, se han creado regulaciones específicas a este respecto.

"La idea de regular el lobby en el Estado de Nueva York tuvo sus primeras raíces con el Comité Armstrong en 1905. Reconociendo que la actividad del cabildeo juega un papel integral en el proceso legislativo, dicho Comité creyó entonces, que esa actividad debía ser regulada.

Pero no fue sino hasta 1977 que la Legislatura del estado y el Gobierno hicieron el compromiso de preservar la integridad del proceso gubernamental de "toma de decisiones" por la promulgación de la Regulación del Acta Lobbying, que creó la Comisión Temporal del Estado en materia de Regulación del Lobbying. Este fue el primer intento en 70 años por mejorar el proceso de registro y obtener una completa declaración de especial interés buscando o tratando de influir tanto en el área Legislativa como en la Ejecutiva. Este compromiso se llevó a cabo en 1981, y más recientemente en 1999, cuando se pone en práctica el

*Acta de Cabildeo.*³¹

Consideramos importante ubicar el lugar en el que se encuentra regulado el lobbying dentro del sistema estadounidense. En principio, mencionaremos que el lobbying, para las organizaciones no lucrativas, se encuentra clasificado dentro de la sección 501 (c) 3 del Código Federal de Impuestos. Este código simplemente limita la cantidad que se puede utilizar en las actividades de cabildeo.

Dentro de esta regulación, se diferencia entre el lobbying directo y el lobbying indirecto o grassroots lobbying. El primero se define como *“cualquier intento de influencia legislativa local, estatal o federal por contactar con cualquier miembro de la legislatura, del aparato legislativo o trabajador del gobierno para persuadirlo, apoyarlo, oponerse a él, cambiar o bien influenciar en la legislación. Algunos ejemplos de cabildeo directo son:*

- *Escribirle a los legisladores federales o estatales.*
- *Hacer llamadas telefónicas a los legisladores.*
- *Reunirse con los legisladores personalmente; y*
- *Presentar testimonios a un comité o subcomité legislativo”.*³²

³¹ Traducción hecha de la siguiente página electrónica: <http://www.nylobby.state.ny.us/commission.html>

³² Traducción hecha de la siguiente página electrónica:

http://www.empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Part4_Lobbying.pdf

Por lo que se refiere al cabildeo indirecto o grassroots lobbying, se menciona que este es *“cualquier intento de influencia legislativa local, estatal o federal buscando influir en la opinión pública y conseguir el público para actuar. Para considerar que existe un cabildeo indirecto, la actividad necesita reunir ambos puntos del siguiente criterio:*

1. *Expresar un punto de vista contrario a cualquier obra legislativa; y*
2. *Enfrentar al público a que tome medidas contra esa obra legislativa.*

La interrelación de estos dos elementos puede considerarse cabildeo indirecto o grassroots lobbying. Ejemplos de este incluye:

- *Dar alertas legislativas, es decir, informar al público para que estos contacten a los legisladores.*
- *Imprimir avisos en los periódicos y en algún otro medio de comunicación, apremiando al público para que tome medidas respecto de la legislación.*
- *Análisis o reportes que apoyen o rechacen alguna medida específica y contengan un llamado a la acción.*
- *Juntas, demostraciones o algún otro evento público que enfrente al público a apoyar u oponerse a la legislación.*³³

Ahora bien, es importante mencionar que este tipo de actividades de cabildeo requieren de una inversión. Esta inversión la puede hacer

• ³³ Traducción hecha de la siguiente página electrónica:

http://www.empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Part4_Lobbying.pdf

cualquier persona, pero, para incentivar a la población, existen ciertas condonaciones fiscales que se establecen en la ley. Sin embargo, para evitar el famoso “lavado de dinero”, la legislación estadounidense establece dos formas de examinar cuánto puede gastar una organización no lucrativa. La primera se le denomina “Evaluación en su parte substancial”: *“Bajo esta metodología, se requiere conocer la estructura de la organización para demostrar que el cabildeo no es la parte substancial del total de sus actividades. Desafortunadamente el IRS - Servicio Interno de Renta (Internal Revenue Service)- no deja muy claro qué se debe entender por “parte substancial”. Muchos grupos interpretan que si el total de sus gastos corresponde a menos del 5% del total de su desembolso, esto no es substancial. Bajo esta metodología, se incluyen al cabildeo directo e indirecto y no puede distinguirse a uno del otro.”*³⁴

La segunda evaluación es la de gastos, respecto de ella podemos decir que *“esta alternativa es mucho más explícita acerca de exactamente cuánto las organizaciones no lucrativas pueden gastar para el lobby o cabildeo. Para que la organización pueda escoger este método, deberá elegir hacerlo con el IRS. Para elegirlo, la organización sólo hará expediente con el IRS bajo la forma 5768.*

Una vez que la organización ha elegido esta opción, tiene derecho de usar una fórmula especial para determinar que es posible llevar a cabo

³⁴ Traducción hecha de la siguiente página electrónica:

http://www.empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Part4_Lobbying.pdf

sus gastos por cabildeo.

Esta fórmula trabaja de la siguiente manera:

- La organización tiene permitido gastar arriba del 20% de los primeros \$500,000 dls del total anual de gastos en actividades de lobby.*
- De los siguientes \$500,000 dls, del total de gastos (\$500,000 - \$1,000,000), la organización puede gastar arriba del 15% para actividades de cabildeo.*
- De los siguientes \$500,000 dls del total de gastos (\$1,000,000 - \$1,500,000) sólo puede gastar arriba del 10% para actividades de cabildeo.*
- Del total de los gastos mayores a \$1,500,000 dls, la organización puede gastar arriba del 5% para actividades del cabildeo.*
- El total de los gastos por cabildeo de las organizaciones no podrá exceder de \$1,000,000 de dólares por año.*
- Solamente el 25% de la cantidad total permitida para cabildeo puede ser usado para cabildeo indirecto o grassroots lobbying.*

Las organizaciones que lleven a cabo esta elección también recibirán una nueva aclaración de qué es y qué no es una actividad de cabildeo. Para esas organizaciones, las siguientes actividades están permitidas y no son sujeto de límites al cabildeo:

- Por ejemplo, si la organización está tratando de que una regulación cambie, esta debe hacer contacto con miembros del ejecutivo así como con legisladores para hacer que ellos apoyen su posición en dicha*

regulación. Esto no se considera lobbying.

- *El lobbying por voluntarios es únicamente considerado un lobbying de desembolso a la extensión en la que la organización incurre en gastos asociados a las actividades de los voluntarios del lobbying.*
- *Las comunicaciones que la organización hace a sus miembros en la legislación, aún cuando tome una posición en la legislación, no es lobbying en tanto la organización no requiera a sus miembros iniciar acción.*
- *La organización es responsable de escribir preguntas al cuerpo legislativo por consejos técnicos, mientras la legislación no sea considerada lobbying.*
- *Las actividades de autodefensa semejantes al lobbying de los legisladores (no del público en general) acerca de materias que tienen impacto en la existencia de la organización, poderes, extensión de impuestos y otras semejantes, no se consideran lobbying.*
- *Hacer posible los resultados de “análisis, estudios o investigaciones no partidistas”, en algún tópico legislativo que represente de manera suficientemente completa y justa los hechos pertinentes que permitan a la audiencia formarse una opinión independiente, no se considera actividad de cabildeo. Los análisis, no son requeridos para hacer neutral u objetivo para calificar esta exclusión. Esta exclusión es posible de investigar y analizar cuando toma posiciones directas en la legislación, y cuando los actos son completa y justamente presentados, el material es generalmente aceptable y el reporte no incluye una comunicación directa entre el lector y los legisladores.*
- *Los esfuerzos no son considerados cabildeo indirecto si la organización*

solicita al público, a través de los medios de comunicación u otros, a votar por una iniciativa en contra o por un referéndum. Esto es considerado cabildeo directo porque el público se transforma en legislador en esta situación.

Para organizaciones que no han elegido esta opción, la distinción entre exactamente lo qué es y lo qué no es una actividad de cabildeo resulta poco clara. Por esta razón, a pesar del explícito límite de dólares provistos para la elección, generalmente es observado como benéfico, por un no lucro al hacer la elección.”³⁵

Por lo que respecta a los beneficios de estas reglas, podemos advertir que las organizaciones estadounidenses tienen clara la idea del lobbying o cabildeo, una actividad esencial para que las ONG's, organizaciones no lucrativas, etc., lleven a cabo proyectos que puedan influir en el proceso legislativo.

De esta manera, el gobierno estadounidense otorga plena libertad para que las organizaciones se constituyan de la forma que mejor consideren. Sin embargo, esto no las deja a la deriva, ya que todas aquellas que deseen tener beneficios fiscales deberán encontrarse, como se ha podido observar, registradas en el Internal Revenue Service (IRS), y apegarse a la ley 501 (c) 3.

³⁵ Traducción hecha de la siguiente página electrónica:

http://www.empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Part4_Lobbying.pdf

Otro beneficio que encontramos en este Código Federal de Impuestos es que exige un control en los egresos de las organizaciones. Esto quiere decir que no se les permite gastar una cantidad determinada para inversiones de cabildeo en el gobierno, evitando así que el mismo gobierno se preste a juegos de lavado de dinero; caso contrario al de México, con la Fundación "Vamos México".

Y aunque esto no evite que los legisladores y el mismo cuerpo ejecutivo realice negocios con las organizaciones no lucrativas, sí pone un límite que procura no existan negociaciones millonarias que pongan en duda la administración en curso.

2.2 Regulación de las ONG's en la Unión Europea.

"El Parlamento Europeo, hasta ahora desprovisto de competencias importantes en el proceso de toma de decisión comunitario, recobrará en los próximos años una importancia decisiva a raíz del Tratado de Maastricht. Este hecho no solo va a reconciliar el principio de la legitimidad democrática que tiene cualquier parlamento con la atribución de competencia reales, sino que además, obligará a ciudadanos y empresas a iniciar -en algunos casos- y potenciar -en otros- estrategias del lobbying ante el Parlamento Europeo y, en consecuencia, exigirá mayores recursos humanos y materiales en Bruselas para hacer llegar a

los eurodiputados los mensajes oportunos en cada momento.”³⁶

Para poder llevar a cabo esta participación de los europeos, una de las estrategias que se utiliza por excelencia es el lobbying. A este respecto, Alonso Pelegrín nos dice que *“en el proceso de lobbying en general, siempre aparecen las empresas o grupos de interés dispuestos a iniciar su estrategia de persuasión para influir, modificar o neutralizar decisiones que emanan de un centro de poder, y los representantes de dicho centro de poder cuya responsabilidad es tomar esas decisiones. Por la especialidad de la materia los lobbyists o “lobbistas” se han erigido en profesionales cualificados capaces de hacer el trabajo por cuenta de las empresas o grupos de interés.”³⁷*

Este mismo autor refiere que *“existen en Bruselas lobbies que se enmarcan en cuatro grandes dinámicas de actuación. Prácticamente todos los colectivos que tienen la categoría de lobbying encajan en alguna de ellas. Los intereses que defienden no son siempre y necesariamente diferentes o contrapuestos lo que permitirá -por parte del empresario- articular estrategias múltiples del lobbying a las que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, las cuatro dinámicas gozan de una cierta independencia entre sí.*

En primer lugar, la dinámica del mundo empresarial representada

³⁶ Alonso Pelegrín, Emiliano, *El lobby en la Unión Europea*, Ed. ESIC, Madrid, 1995, p. 46.

³⁷ Alonso Pelegrín, Emiliano, *Op. cit.*, p. 57.

por la UNICE (Patronal Europea), La Confederación Europea de Sindicatos, Las Cámaras de comercio, y la infinidad de asociaciones sectoriales (agricultura, industria o servicios).

En segundo lugar, la dinámica del influyente lobby de los consumidores representados por el BEUC (siglas francesas, Oficina de Asociaciones de consumidores).

En tercer lugar, la dinámica social representada por colectivos de todo tipo que van desde las ONG (Organizaciones no gubernamentales que se mueven en el campo de la ayuda al desarrollo) al colectivo de jóvenes, lesbianas o pobres.

Por último, existe la dinámica regional que, con la creación del Comité de las Regiones en el Tratado de Maastrich, ha experimentado en Bruselas un fuerte impulso.³⁸

El mismo autor enumera los sujetos que llevan a cabo esta acción ante los cuerpos legislativos, los cuales se caracterizan por establecer una dinámica social en la Unión Europea. Estos son, para él, el lobby de los jóvenes, el de las mujeres, de los pobres y el de las ONG's.³⁹

Bajo esta concepción, Alonso Pelegrín, continúa su idea diciendo

³⁸ Alonso Pelegrín, Emiliano, Op. cit, p. 60.

³⁹ Cfr. Alonso Pelegrín, Emiliano, Op. cit, pp. 65-66.

*que "nos referimos a la organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la ayuda a los países de Tercer mundo. Colaboran con la Unión Europea hace 15 años. La cooperación basada en la cofinanciación: iniciativas de desarrollo en los países en vías de desarrollo, sensibilización de la opinión pública europea. Como objetivo principal está la ayuda alimentaria, la ayuda de urgencia y el apoyo a la coordinación entre organizaciones no gubernamentales para mejorar sus acciones. Este es un ejemplo de lobbying organizado y apoyado por las propias instituciones de la Unión Europea."*⁴⁰

En la Unión Europea existe un gran interés "en cuanto a la multitud de asociaciones llamadas europeas que tienen sede en Bruselas, encontramos de todo. Existe una razón que no es, sin duda, ajena al extraordinario desarrollo del lobbying en la llamada "capital de Europa" (no en vano, como hemos visto anteriormente, la presencia de tantos lobbies en esta ciudad representa una "industria sin humos enormemente rentable"): las leyes belgas relativas a las asociaciones con fines no lucrativo son tolerantes y permiten el establecimiento de asociaciones internacionales con objetivos generales o incluso de asociaciones internacionales con fines científicos o culturales. Nadie está excluido."⁴¹

⁴⁰ Alonso Pelegrín, Emiliano, Op. cit, p. 66.

⁴¹ Alonso Pelegrín, Emiliano, Op. cit, p. 66.

Un punto importante de retomar es el de que *“en cuanto a las instituciones culturales, museos e instituciones pedagógicas se agrupan en asociaciones europeas, no sólo para crear proyectos en común, sino para obtener de la Comisión Europea ayudas financieras a las que no se puede acceder presentando un proyecto exclusivamente nacional. En este sentido (y esto es una regla casi general en la materia) lo mejor es llegar a Bruselas con un proyecto de asociación o cooperación con otros dos o tres países.”*⁴²

Por lo que se refiere la técnica de cabildeo, en la Unión Europea se recomienda que las personas o instituciones que vayan a llevar a cabo acciones de este tipo, cumplan con las siguientes reglas:

1. Conocer el mundo comunitario.
2. Entrar en el mundo comunitario.
3. Buscar Alianzas.
4. Intervenir lo antes posible.
5. Realismo y sensatez al servicio del lobbying.

Es así que en el Tratado de Bruselas establece una regulación de cabildeo sobre cualquier grupo interesado en las políticas de la Unión Europea.

⁴² Alonso Pelegrín, Emiliano, Op. cit, p. 67.

2.3 Diferencia o similitud de la Ley Lobbying y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Este punto resultará concluyente respecto de la legislación estadounidense en materia de ONG's, por lo que estableceremos un primer análisis a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Con fecha 9 de febrero del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta ley se divide en 6 capítulos, 32 artículos y 6 artículos más, que son transitorios.

El objetivo principal de esta ley, como su nombre lo indica, es el de fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo las facultades de las autoridades que la aplicarán, así como los órganos que coadyuvan. Las actividades que estos realizarán, son las de determinar las bases sobre las que la Administración Pública Federal las fomentará, estableciendo derechos y obligaciones de las administraciones de la sociedad civil y favorecerá la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones civiles.

En esta misma ley se establece un listado respecto a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento, así como sus obligaciones y las limitaciones para recibir apoyos y estímulos públicos. Para determinar quiénes son estas organizaciones, así como vigilar la aplicación de esta ley, se mencionan como autoridades la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), en las que la ley señala sus atribuciones de forma general.

Por otra parte se menciona también que se creará un Registro Federal de las organizaciones de la sociedad civil, el cual tendrá a su vez una estructura y funciones determinadas.

En esta ley también se establecen las infracciones, sanciones y medios de impugnación, a través de un listado, de los actos que constituyan violaciones a la misma.

En los artículos transitorios de la misma ley es importante recalcar la expedición de su Reglamento por parte del Ejecutivo, para lo cual se señalaron 60 días hábiles; para el Registro, 120 días hábiles, y para la instalación del Consejo, 180 días hábiles.

Finalmente, la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, fue presentada por la LVII

Legislatura y fue debidamente consensada en ambas Cámaras integrándole diversos cambios al Proyecto inicial, y fue hasta la LIX Legislatura en que fue aprobada. Se estima que con esta nueva ley se fomentarán las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a través de la regulación de su funcionamiento, otorgándoles prerrogativas y derechos para permitirles extender sus programas de bienestar social.

Una vez analizada esta ley, podemos deducir las diferencias y similitudes respecto de la Ley Lobbying estadounidense. Por lo que respecta a las similitudes, podemos deducir que el objeto de ambas es el mismo: el fomento de las actividades y los programas que las organizaciones civiles de cada país, incluidas las ONG's, llevan a cabo.

Sin embargo, podemos mencionar una diferencia sustancial para alcanzar este objeto. Para la Ley Lobbying, se busca otorgar incentivos meramente fiscales, esto quiere decir, que lo que busca la Ley Lobbying es establecer topes económicos para que las organizaciones no lucrativas puedan hacer llegar hasta el Senado estadounidense propuestas de ley, apoyar algún proyecto de ley de su interés o bien, hacer recomendaciones al mismo, con la intención de plasmar en ellas el interés de la sociedad en general. Mientras que en el Estado Mexicano, lo que se busca a través de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, es regular a las organizaciones no lucrativas a través de una norma en la que el Estado pueda colaborar directamente con sus programas, así como establecer un

marco jurídico para que estas apoyen al Estado en programas de bienestar social, buscando con ello combatir ciertos rezagos sociales.

Por otra parte, hay una similitud que comparten ambas leyes, esta es la libertad plena en la organización y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual desde nuestro punto de vista, respeta el principio fundamental de la creación de sociedades civiles. Esto quiere decir que las organizaciones no buscan detentar el poder, pero sí influir en la toma de decisiones.

Derivado de esta última similitud consideramos necesario aclarar que, mientras para Ley Lobbying se establece la forma en que los grupos sociales habrán de llegar al Senado para expresar sus inquietudes, en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Estado es el que establece qué proyectos son de su interés. Es decir, que la Ley Lobbying le otorga la responsabilidad a las organizaciones quitando obstáculos para su cometido, contrario a lo que sucede con la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, en donde es el Estado quien adquiere esta responsabilidad.

Por lo tanto, debido a que la Ley Lobbying otorga la responsabilidad, establece topes en cuanto a su gasto para la actividad de cabildeo, lo cual, desde nuestro punto de vista, dificulta el lavado de dinero por parte del gobierno estadounidense, y deja claro que las actividades contables

de las organizaciones deben ser limpias, si es que su interés es formar parte de algún proyecto legislativo. Contrario a este punto, la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil no establece mecanismos contables ni trabas para que este delito de lavado de dinero, no sea llevado a cabo por el gobierno mexicano y aún menos, las organizaciones civiles.

Respecto a la participación ciudadana, tema que se tocará en el siguiente punto, es claro que la Ley Lobbying otorga cierta libertad para que las organizaciones civiles no lucrativas involucren al público en general; mientras que la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil solamente pondrá especial atención a las actas de los socios que se encuentren inscritas en el Registro, dejando de lado la participación directa del público en general, ya que es el Estado Mexicano quien incentiva a las organizaciones civiles a participar con él, evitando que esta relación sea contaminada con las opiniones de la sociedad en general.

Por último, es importante establecer la clara diferencia en un aspecto relevante: la Ley Lobbying trata de controlar el cabildeo de las organizaciones no lucrativas, y por lo que a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil respecta, esta busca tener el control, casi total, de todas las organizaciones de la sociedad civil.

2.4 Las ONG's como forma de participación ciudadana.

Debido a que las ONG's se conforman de grupos de ciudadanos que sin ánimo de lucro se unen para llevar a cabo actividades altruistas, vemos reflejado un interés de sus integrantes por participar, de manera indirecta, en la toma de decisiones de los Gobiernos. Esto también nos habla del interés de los ciudadanos por crear espacios en los que puedan participar, sin que estén vinculados directamente con el aparato gubernamental.

Sobre el particular, Blanca Torres nos dice que *"Lester Salamon habla de una ola de actividad voluntaria organizada desde fines de los años sesenta en el mundo desarrollado y, luego, en los países en desarrollo, que ha constituido una verdadera "revolución de asociacionismo". Esto es, el rápido aumento de organizaciones sin fines de lucro -asociaciones, fundaciones e instituciones similares- con fines muy diversos, como la provisión de algún servicio, la promoción del desarrollo, la prevención de la degradación ambiental, la protección de los derechos civiles, esto es, asuntos que los Estados no atendían o que habían dejado de lado."*⁴³ Coincidimos totalmente con el autor por lo que se refiere a que el Estado se ha olvidado de retomar temas de importancia para que la sociedad conviva en armonía. Es por ello que los mismos ciudadanos se unen, con el fin de organizarse y cubrir esa

⁴³ Torres, Blanca, "Las organizaciones Civiles No Gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", en Méndez, José Luis (coordinador), *Organizaciones Civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p.45.

necesidad.

Resulta importante mencionar que el asociacionismo se deriva de cuatro crisis importantes: la crisis del modelo del Estado benefactor; del desarrollo; del medio ambiente global y del socialismo; pero también a otros cambios profundos como lo son la revolución en las comunicaciones, el aumento en las tasas de alfabetización y el crecimiento económico sostenido de la posguerra que fomentó la expansión de clases medias. *“El asociacionismo refleja, entonces, cambios sociales y tecnológicos y la crisis de confianza en la capacidad de los Estados para llevar a cabo un sinnúmero de tareas”*.⁴⁴

La misma autora hace referencia a que *“la ola de asociacionismo de la que habla Salamon coincide en el mundo desarrollado con el declive de las formas tradicionales de participación política -voto, afiliación sindical, membresía partidista-, por el desgaste de esos y otros mecanismos e instituciones de articulación y agregación de intereses. Sin embargo, no queda clara una relación de causalidad ni la orientación de esta.”*⁴⁵ Este comentario de la autora nos da pauta para observar que los espacios de participación ciudadana se comienzan a cerrar o bien, empiezan a ser arcaicos; situación que provoca que la sociedad en general desconfíe de esos espacios de participación, dando como resultado la conformación de espacios que hagan llegar al Gobierno las necesidades de la sociedad, de

⁴⁴ Torres, Blanca, Op. cit, p.46.

⁴⁵ Torres, Blanca, Op. cit, p.46.

una manera versátil.

Para Carroll, *“la proliferación de las ONG, se debe al aumento de “espacios libres” dejados por la falla del Estado o del mercado, o por el interés de algunos gobiernos o instituciones multilaterales de llevar a cabo acciones en ciertos países “esquivando” a los gobiernos.”*⁴⁶ Analizando las cosas en sentido contrario, no sólo los ciudadanos son los que se han encargado de que exista una forma alterna de participación, sino que el mismo Estado, en el momento en que comienza a tener “fallas”, en el sistema, provoca la proliferación de las ONG’s. Nosotros opinamos que el Estado, en el momento que comienza con estas “fallas”, debería ser capaz de auto-repararse; es decir, que con la entrada de nuevos funcionarios las deficiencias deberían ser menores. Sin embargo, en el momento en que el sistema se corrompe, evita a cualquier costa que los espacios de opinión pública sean abiertos y escuchados.

Bajo este orden de ideas la autora menciona que *“aunque algunos Estados del mundo desarrollado vieron por algún tiempo con reticencia la expansión de las ONG domésticas, no sólo les dieron gradualmente mejor cabida iniciando o fortaleciendo una amplia gama de vinculaciones institucionales, sino que varios de ellos pronto estimularon su proliferación. Son bien conocidos los motivos de esos Estados para dejar en manos de organizaciones sociales, sobre todo a partir de los ochenta,*

⁴⁶ Carroll, citado en Torres, Blanca, Op. cit, p.46.

una serie de tareas que antes llevaban a acabo en sus propios países. Se vio en esa transferencia una buena manera de reducir costos, de aprovechar la experiencia directa y la flexibilidad de las ONG e, inclusive, de evitarse críticas por posibles fallas en la realización de ciertos proyectos. Algunos gobiernos, como el británico, incluyeron explícitamente al sector voluntario en sus estrategias de reducción del gasto social. En términos generales, esta transferencia se ligó al fomento de la privatización.

Aquellos Estados encontraron también en las ONG un buen conducto para canalizar fondos para el desarrollo de países atrasados. Algunas estimaciones indican que la ayuda que las ONG de países desarrollados transferían al Sur alcanzaban ya en 1989 la cifra de 6.4 miles de millones de dólares, el 12 por ciento de la ayuda de las naciones desarrolladas occidentales. Igualmente aquellos Estados percibieron la utilidad de las ONG para llevar a cabo acciones que no podían realizar directamente por los obstáculos relacionados con la soberanía de otros estados o para evitar reacciones nacionalistas en éstos. Su fomento se vinculó luego al estímulo a los ajustes estructurales y la privatización.”⁴⁷

Esta información la consideramos importante debido a que podemos darnos cuenta que los países desarrollados han utilizado la figura de las ONG's favorablemente, ya que en un principio las utilizaron como una

⁴⁷ Cfr. Méndez, José Luis, Op. cit, pp.46-47.

fueron delegados a las mismas. También se menciona que *"en los países de Europa y luego en los países de Europa del Este, la proliferación de las ONG fue en parte también expresión de la voluntad individual de sus ciudadanos, de una presión desde abajo, que correspondía a procesos políticos internos. En muchos otros casos se debió también, o sobre todo, a estímulos o presiones de otros gobiernos y/o de otras instituciones del exterior."*⁴⁸

2.4.1. Las ONG's como forma de participación ciudadana en el Estado Mexicano.

Por lo que respecta a la proliferación de ONG's en América Latina, incluido México, y refiriéndonos en materia de desarrollo, podemos decir que *"un primer florecimiento se dio en los años sesenta vinculado a los movimientos de desarrollo de la comunidad y estimulado luego por los cambios en la Iglesia católica a raíz del Concilio Vaticano II. Éstos implicaban un mayor compromiso con los estratos menos favorecidos de la sociedad y que llevó al trabajo de desarrollo social tanto en medios campesinos como en zonas urbanas."*

Bajo los regímenes autoritarios de los setenta, algunas ONG

⁴⁸ Torres, Blanca, Op. cit, pp.47-48.

lograron continuar su trabajo en medio de restricciones que variaron según el país. En ocasiones se convirtieron en refugio de exfuncionarios destituidos por las nuevas autoridades o de una amplia gama de políticos opositores. Otros tipos de ONG comenzaron a surgir ya sea en defensa de los derechos humanos o del medio ambiente, convirtiéndose en vehículos de crítica o de resistencia política y, en algunos países, de participación ciudadana aceptada a regañadientes por los gobiernos."⁴⁹

Es así como en principio se determina que las ONG's son medios de participación ciudadana, sea o no aceptada por los gobiernos de América Latina. Sin embargo, resulta importante retomar la idea primera de este punto: ¿qué sucede con esa participación ciudadana en México?. A este respecto, Manuel Canto nos dice que "*tal vez sería más adecuado hablar de participación de organizaciones civiles en decisiones públicas y no en políticas públicas, dado lo restringido y limitado de esta participación... la participación de organizaciones civiles las podemos encontrar a tres niveles:*

- I. Como licitadoras de convocatorias hechas por los organismos gubernamentales, y dentro de ello, como miembros de los comités que deciden sobre la asignación de recursos;*
- II. como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas;*

⁴⁹ Torres, Blanca, Op. cit, p.48.

III. como instancias que proponen políticas alternativas."⁵⁰

Por lo que se refiere al primer nivel de participación, el autor nos dice que *"la participación como licitadoras de convocatorias del sector gubernamental es un fenómeno que empieza a darse, ya sea a través del programa de coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), o bien con algunas dependencias como el Instituto Nacional Indigenista, que promueven ofertas de financiamiento para organizaciones civiles."*⁵¹

Por lo que se refiere al segundo nivel de participación tenemos, como primer ejemplo, la experiencia de participación de organizaciones civiles tales como los Comités o Consejos Ciudadanos de Consulta con organismos estatales, la cual es reciente. Como segundo ejemplo, existen en la Cámara de Diputados órganos de consulta integrados por las organizaciones civiles. Y como tercer ejemplo, es a partir de los procesos de descentralización de algunos organismos del gobierno federal (como en el caso de las Secretarías), en los que se observó que si bien existe un planteamiento en el cual los recursos se dirigen a las localidades y a las regiones, existiendo para ello un comité que decidirá sobre los mismos (en el que se podrían incorporar a las organizaciones civiles), muchas veces se solicita la participación de las organizaciones civiles en materia

⁵⁰ Canto, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en Méndez, José Luis, Op. cit, pp.87-88.

⁵¹ Canto, Manuel, Op. cit, p.88.

de capacitación.⁵²

En cuanto al tercer nivel, el autor nos explica que de algunas experiencias que las organizaciones civiles han tenido en cuanto a propuestas de políticas alternativas, se derivan las siguientes observaciones:

I. Hay una escasez de experiencias de interacción entre organizaciones civiles y gobierno, una limitante que es redoblada por la tradición de desconfianzas mutuas; esto da lugar a que no existan los marcos legales adecuados ni la experiencia gerencial que permitan una colaboración más adecuada entre gobierno y organizaciones civiles...

II. Dado que aún no se hace una práctica normal la colaboración entre organizaciones civiles y gobierno, los problemas se plantean más en el ámbito político que en el ámbito técnico; hasta ahora los dilemas de colaboración no pasan tanto por los aspectos procedimentales sino más bien por el de las alianzas y el cabildeo;

III. También se puede ubicar como causa de las dificultades existentes para una mayor colaboración la carencia de una concepción de la política social en la cual se fundamente la participación de otros actores, particularmente las organizaciones civiles, en el diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas;

IV. Otra de las limitantes existentes es la falta de estructuración del

⁵² Cfr. Canto, Manuel, Op. cit, pp.88-91.

subsistema político, lo que lleva a considerar las acciones de las organizaciones civiles como parapeto de los partidos políticos, generándose entonces desconfianza sobre su intencionalidad;

V. El proceso de descentralización abre posibilidades de una mayor interacción entre organizaciones civiles y gobierno, pero al ser controlados por los medios políticos locales, bloquea las posibilidades de esa interacción, de lo cual no deriva la propuesta de detener el proceso de descentralización, sino más bien la urgencia de la democratización de la vida política en el espacio local;

VI. Parece entonces que la incorporación plena de las organizaciones civiles al desarrollo de las políticas está vinculada a las transformaciones que se realicen en el subsistema político gubernamental, abriéndose éste a los beneficios y a la estabilidad que produce la participación ciudadana;

VII. Para que lo anterior sea posible se requiere un cambio en la actitud gubernamental, de tal suerte que sea capaz de interactuar con otros actores sin pretender controlar, cooptar, corporativizar o coaccionar todo nuevo proceso organizativo; que incorpore en la administración pública la capacidad de vinculación con los procesos sociales y que descentralice los procesos de toma de decisiones y ejercicio de los recursos con una mayor participación de la sociedades locales, todo lo cual apunta la necesidad de una profunda reforma del Estado;

VIII. Por su parte parece que las organizaciones civiles tienen que fortalecer su identidad más en la interacción con otros sujetos que en el aislamiento; ello implica capacitarse y profesionalizarse, entre otras cosas, en la capacidad de diseño y análisis de políticas públicas, y también en la operativización de las mismas, rebasando las prácticas sólo

*discursivas y evitando con ello que sus iniciativas se queden a mitad de camino. Parece que en la actualidad la eficiencia se constituye en el principal desafío para la democracia participativa.*⁵³

2.4.2. Las ONG's como forma de participación ciudadana: breve análisis comparativo.

Al analizar el presente inciso haremos mención de la participación ciudadana no sólo en Europa sino también en América Latina. Es trascendente realizar este análisis en algunos países de América Latina porque como hemos visto, las ONG's son importantes para el desarrollo en los países que se encuentran en vías de desarrollo; sin embargo, en los países desarrollados, como ya se observó en incisos anteriores, las ONG's también son importantes, puesto que a través de ellas es que su sociedad civil habla.

Por lo que respecta a El Salvador, América Rodríguez dice que *“el campo cubierto por las ONG en el campo educativo ha sido el de la educación no formal, sobre todo a lo largo de la década de los ochenta en el marco de la guerra, cuando la atención de los servicios educativos llegó a su máximo deterioro a causa de una sensible baja de la inversión pública en este rubro. Su labor se concentró en el campo de la alfabetización y la cobertura de la población vulnerable, carente de*

⁵³ Canto, Manuel , Op. cit, pp. 95-96.

*servicios educativos o localizada en zonas ex conflictivas, y estuvo ligada a fines humanitarios, a la cooperación para el desarrollo o a la concientización en función del proceso político que se desarrolló durante la guerra.*⁵⁴

Esta situación cobra similitud con lo ocurrido en el estado de Chiapas, en territorio mexicano. Con la ayuda de ciertas ONG's se ha buscado el apoyo directo de otros países en ayuda de las mujeres indígenas chiapanecas y su situación educativa; aunque también se ha brindado apoyo a las comunidades indígenas tanto en materia educativa como en materia de desarrollo.

Así mismo, la autora nos ejemplifica que el trabajo de las ONG's en el Salvador *"a partir de la implementación de la Reforma Educativa en 1995, ha abierto espacios para la incorporación de la sociedad civil en el impulso de la educación en el país, tanto en el ámbito de la privatización como en el de la descentralización.*

La privatización ha sido una estrategia que ha llegado a tener gran importancia, llegando incluso a establecerse como una forma de relación entre el Estado y las ONG en el campo educativo. En cuanto a la descentralización, que supuestamente sería el campo por excelencia de las ONG, su papel ha sido limitado. EDUCO, que es el programa

⁵⁴ Rodríguez, América, "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas educativas en El Salvador: el caso del programa EDUCO", en Méndez, José Luis, Op. cit, p. 178.

descentralizado del Ministerio de Educación, muestra que el concepto de participación no está desarrollado conceptualmente ni construido en la práctica. La descentralización asume una forma restringida, ya que el programa lo único que traslada es la administración de los fondos a las ACE, considerándolas más que nada organismos ejecutores sin posibilidades de incidir en los mecanismos de toma de decisiones o de diseño de las políticas educativas.”⁵⁵

Esta idea nos refiere que en la sociedad mexicana no se ha tenido un alcance participativo de las ONG's, como en el Salvador, en el área educativa. Sin duda, este es un espacio de reflexión que los estudiosos tienen con respecto a la situación de las organizaciones civiles frente a los Estados. Desde nuestra concepción, consideramos que un primer paso para abrir camino a una mayor participación ciudadana a través de las ONG's es la escuela.

Con respecto a la contribución a los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas, la autora menciona que *“la participación es uno de los objetivos perseguidos por EDUCO en su coordinación con FORTAS; el apoyo de las fundaciones eventualmente puede contribuir a generar la movilización de ciertos grupos a nivel comunal; sobre todo tratándose de programas de asistencia se logra la movilización de la población; sin embargo en lo que a la toma de decisiones se refiere, estas se dilucidan a nivel de las juntas directivas,*

⁵⁵ Rodríguez, América, Op. cit, pp. 197-198.

mientras la población receptora de los servicios sólo tiene acceso a nivel de ejecución de los programas.

La DJC realiza su trabajo con base en una metodología participativa; sin embargo, en el caso de EDUCO el concepto participación se centra en aspectos administrativos, lo que también les coloca ante la ejecución de los programas, de tal manera que las comunidades no pueden acceder al diseño o discusión de las políticas.

El diseño de la Reforma Educativa -con grandes y novedosas demandas en diversos ámbitos: calidad, cobertura, administración, etc - al parecer ha impuesto al Ministerio de Educación una nueva dinámica de relaciones con la sociedad civil, ya que la tendencia a desburocratizarse demanda una relación más estrecha y articulada con ésta. En este sentido es posible apreciar un interés en las autoridades educativas por disponer de un conocimiento más completo de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo en el campo educativo, con vistas a establecer futuras coordinaciones y trabajo conjunto a través de la compra de servicios.

El mismo programa de innovaciones es una convocatoria muy amplia a una participación en donde el criterio ideológico o político parece estar subordinado al valor de la propuesta ofrecida.

El contexto actual ofrece además una mayor apertura política.”⁵⁶

Resulta interesante destacar que en México un apoyo directo en la educación, por parte de las organizaciones civiles y las ONG's, no existe. Como se ha analizado, el proyecto EDUCO en el Salvador ha tenido resultados aceptables gracias al apoyo de las ONG's, aunque éste sólo sea en materia administrativa y para la ejecución de los programas educativos. Se puede deducir que esto ha sido posible gracias a que al momento de ser auxiliadas por dichas organizaciones internacionales, se logra tener una visión diferente respecto de la educación, al tener acceso a la información de otros países.

En Costa Rica, por su parte, *“el desarrollo de las ONG en el país respondía por lo tanto a manifestaciones locales de crisis, pero también al impacto interno de la crisis regional. Costa Rica se convirtió, por ejemplo, en el principal receptor centroamericano de población desplazada por la guerra. Por esa razón se establecieron en el país gran cantidad de organizaciones dedicadas a brindar ayuda humanitaria a refugiados centroamericanos y numerosas organizaciones de cooperación externa desarrollaron sus programas también en el país para atender a esa misma población.*

El mundo de las ONG se hacía cada vez más heterogéneo en razón

⁵⁶ Rodríguez, América, Op. cit, pp. 202.

de los sectores y necesidades que pretendían atender. No obstante, las tareas respondían a un patrón de ayuda de emergencia: el suministro de asistencia material y apoyo humanitario, el aprovisionamiento de seguridad para poblaciones en condiciones vulnerables, así como la denuncia constante de las condiciones políticas y sociales de los más pobres; en fin, a hacer frente a una etapa de emergencia que afectaba a la población más empobrecida por la crisis y desprotegida frente a la violencia. Si bien predominaba una situación de emergencia, esas acciones se acompañaron del diseño de metodologías de participación, educación desde la base y fortalecimiento de la capacidad de acción de los actores populares. El modelo de “acompañamiento” pretendía lograr resultados que trascendieran la precariedad del momento y facilitaran la creación de bases de modelos igualitarios de sociedad.

La polarización ideológica y el enfrentamiento armado trasladaron el conflicto a las esferas de lo civil, en disputa de espacios de acción y representación, pero sobre todo en procura de frenar la acción ideológica enemiga en las prácticas comunitarias. Las estrategias de ayuda de emergencia comenzaron a ser invadidas por los intereses defendidos por fuerzas en disputa a nivel local, regional y global en Centroamérica. En ese marco, la evolución de las ONG se topó con la polarización ideológica y las rivalidades estratégicas que asomaron a la vida centroamericana.”⁵⁷

⁵⁷ Morales, Abelardo y Sojo, Carlos, “Concertación insostenible: Estado y organismos no gubernamentales en la política costarricense de desarrollo sostenible”, en Méndez, José Luis, Op. cit, pp 258-259.

Tanto en México como en Costa Rica, se puede apreciar que en su desarrollo y en sus fines, estos son los mismos. En las organizaciones civiles tanto en Costa Rica, como en México: las ONG's reflejan la necesidad de las clases más desfavorecidas. Dicha necesidad radica también en la carencia de representatividad que estos sectores tienen frente a los gobiernos.

Pero así como en algunos países de América Latina las ONG's representan a la ciudadanía, han existido casos dónde estas afectan directamente a la vida social, tal es el caso de Colombia. Aquí sucedió que el diez de septiembre del año 2003 el Presidente Álvaro Uribe acusó a varias ONG's de servir al terrorismo escudándose en los derechos humanos. A esta situación la Comisión Europea se sorprendió y se dijo preocupada por estas palabras. Con este antecedente es notorio que por el momento en Colombia las relaciones ONG's-Estado se encuentran fracturadas, sin embargo, es posible que exista cierta verdad en las palabras de Uribe, es decir, ¿qué tal que las ONG's más allá de formar parte de grupos terroristas tienen alguna influencia negativa dentro de las políticas de Estado?, y de ser así ¿qué tal que esas políticas de estado favorecen a la población en general y el trabajo de las ONG's las obstruye?.

En cuanto a las ONG's en América Latina, incluido México, *"las Agencias Donantes Internacionales procedían de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. Uno de los problemas para identificar su*

extendida presencia en la región es precisamente la dispersión de sus actividades en el área, la poca existencia de mecanismos de coordinación formal de sus actividades, la inexistencia de registros por parte de gobiernos u otros organismos de la región e inclusive la poca divulgación que hacen esas agencias sobre sus actividades. Debido a su carácter autónomo y no gubernamental, no era posible para los gobiernos medir la incidencia de sus recursos por medio de la metodología convencional de la balanza de pagos. No obstante, se estima que a finales de los ochenta existía en toda la región más de un millar de ONG internacionales con programas al menos en un país...

Dichas organizaciones se diferenciaban de otras experiencias de cooperación porque ofrecían mecanismos para atenuar el impacto de la crisis sobre los grupos de población meta, pero también por el planteamiento de nuevas opciones a los patrones tradicionales de desarrollo, orientados al fortalecimiento de la capacidad de acción y participación de los grupos de base. A su vez, propiciaban formas de relación inter pares con sus contrapartes locales bajo una alianza que favorecía la cooperación sobre la subordinación. Por otra parte, el elemento diferenciador de esas contrapartes locales era la combinación de alternativas productivo-organizativas que buscaban respuestas inmediatas a los problemas técnico económicos enfrentados y, a la vez, fomentaban la capacidad orgánica, la conciencia crítica y la vocación participativa y democrática, así como la búsqueda de la equidad como componente central de sus programas.

El trabajo de esos grupos tuvo una fuerte incidencia particularmente en Nicaragua, país que se convirtió en el principal receptor de fondos provenientes de Europa, incluidos los países nórdicos y Canadá. La ayuda no gubernamental en ese país ayudó a mitigar el impacto de la reducción operada en diversos rubros de la ayuda oficial al desarrollo. La concentración de la asistencia no gubernamental en Nicaragua expresaba con claridad una tendencia de los donantes a dirigir prioridades bajo los esquemas de ayuda de emergencia, el apoyo al fortalecimiento de la capacidad política de los movimientos de cambio y la búsqueda de terceras vías en las estrategias de desarrollo. Por eso mismo, también crecieron los programas de apoyo a El Salvador y Guatemala. Debido a los niveles de desarrollo relativamente más elevados, Costa Rica no figuró como una prioridad de los programas de ayuda tanto oficial como no gubernamental, pero captó ciertos recursos importantes como parte del juego de disputas libradas a nivel regional.

A principios de los años noventa podrían existir en Costa Rica unas 33 organizaciones no gubernamentales de cooperación que tenían representante permanente en el país, algunos de los cuales funcionaban, a su vez, como representantes para toda la región. No obstante, se sabía que el número de ONG que apoyaban el proyecto en el país era mayor. La mayoría de ellas, al no contar con representación local, monitoreaban los proyectos desde otra nación del área o desde sus países de origen. Igual que en el caso de Nicaragua, estos grupos se han destacado por el apoyo

de proyectos en el área rural y sectores urbanos empobrecidos."⁵⁸

Lo mismo sucede en México, aunque muchas de las ONG's no se encuentran registradas como asociaciones, o bien otros organismos internacionales no las reconocen debido a que tampoco se encuentran registradas; hay muchas que siguen haciendo aplicando sus programas y que se encuentran en activo, tal es el caso de la organización "La Neta", que brinda apoyos constantes en el área educativa en Chiapas. Sin embargo, derivada de esta situación nos preguntamos lo siguiente, ¿por qué a este tipos de organizaciones no les interesa tener un registro?, ¿acaso la legislación no les da libertad suficiente para desarrollar sus actividades?. O bien, estas organizaciones que no están registradas ¿llevan actividades ilegales?.

El autor continúa su idea diciéndonos que *"con el devenir de los cambios del contexto global, así como del entorno regional, cambian las condiciones de la cooperación establecida entre las ONG costarricenses y sus apoyos externos. Se inicia un progresivo retiro de programas de cooperación y la gestión que se mantiene para Costa Rica comienza a experimentar cambios en su manejo, coordinación y definición de prioridades. En ese mismo contexto las ONG de desarrollo se ven obligadas a readecuarse a nuevas condiciones financieras y a nuevos criterios de cooperación internacional. Allí se produce la desaparición de*

⁵⁸ Morales, Abelardo y Sojo, Carlos, Op. cit, p. 262-263.

algunas de esas entidades y la compactación de programas, racionalización de recursos y redefinición de prioridades de muchas ONG.

El rasgo distintivo es que numerosas ONG cuyo quehacer se había enfocado al desarrollo de una conciencia crítica, se comenzaron a ver presionadas por un desplazamiento hacia tareas donde el trabajo técnico y la consecución de resultados para satisfacer criterios de evaluación más cuantitativos se volvieron predominantes. Paulatinamente se fueron introduciendo en esferas propias de la asistencia y el acompañamiento de proyectos donde la productividad del proyecto comenzaba a ser más importante que la elaboración de discursos y propuestas críticas sobre el desarrollo. En ese terreno se establece una intersección con las nuevas modas del desarrollismo basadas ahora en el medio ambiente y el desarrollo sostenible.”⁵⁹

En cuanto a la aplicación de programas y proyectos de las ONG's, la mayoría provienen de la Unión Europea y Canadá. Sin embargo el mayor interés se centra en la Unión Europea debido a la evolución que estas organizaciones han tenido y a la influencia que éstas sí tienen en políticas públicas y en cuanto a la participación ciudadana se refiere.

De hecho, en el año 2002, la Comisión de la Comunidad Europea, elaboró un documento de reflexión sobre las ONG's, al que se le denominó

⁵⁹ Morales, Abelardo y Sojo, Carlos, Op. cit, p. 263-264.

“La Comisión y las Organizaciones No Gubernamentales: el refuerzo de la colaboración”, el cual fue presentado por el Presidente de dicha Comisión Prodi, y el vicepresidente Kinnock. En este documento se expresó la importancia de la colaboración de las ONG’s por el tipo de actividades que realizan y que los Estados europeos permiten debido a una colaboración que resulta conveniente para ambas partes.

“Durante los veinte últimos años la colaboración entre la Comisión Europea y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se han desarrollado en todos los frentes. Esta intensificación se manifestó en una serie de aspectos, desde el diálogo político y la ejecución de medidas hasta la gestión de proyectos y programas, tanto en la Unión como en sus países socios. Este proceso se deriva de una serie de factores vinculados resultantes de los cambios en las propias instituciones europeas y de la evolución de las ONG. A medida que la Comisión adquiría responsabilidades suplementarias en nuevos ámbitos crecía el número de ONG activas en Europa y en otros lugares así como su campo de actividades. Esta tendencia puede constatarse en el número creciente de ONG nacionales que crean asociaciones o se unen a ellas y a redes europeas que a menudo tienen su sede en Bruselas. Con la ampliación de la Unión que se perfila en un horizonte no demasiado alejado y la renovación de la atención del público hacia los asuntos europeos, no hay razón para imaginar que este proceso se ralentice, sino todo lo contrario.”⁶⁰

⁶⁰ Véase la siguiente página electrónica:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

Este es un claro ejemplo del interés que tienen los mandatarios europeos de que las ONG's colaboren directamente con las instituciones europeas, a fin de que la sociedad europea conozca de las relaciones que lleva a cabo la Unión. Así mismo, resulta importante recordar que en la Unión es fundamental la participación de las ONG's. Debido a esto último, tanto las instituciones europeas y las ONG's han comenzado a buscar nuevas formas de coordinación entre ellas, teniendo como resultado la evolución en sus relaciones.

Los presidentes de la Comisión establecen que *“aunque la práctica actual de la Comisión da prueba de su voluntad de mantener y reforzar su colaboración con las ONG, las estructuras y procedimientos no han seguido esta evolución. En la actualidad más de 1,000 millones de euros al año son asignados directamente por la Comisión a proyectos de ONG, la mayoría en el ámbito de las relaciones exteriores para cooperación al desarrollo, derechos humanos, programas de apoyo a la democracia y, sobre todo, ayuda humanitaria (por término medio, 400 millones). Otras dotaciones importantes en la Unión van al sector social (para alrededor de 70 millones), la educación (50 millones) y la protección del medio ambiente. Varios centenares de ONG europeas y terceros países reciben fondos de la UE. Por ello la Comisión ha aportado una contribución sustancial con el fin de alcanzar el nivel de ayuda aportado por el público europeo a las ONG, destacando así las importancia de mantener un*

*elevado nivel de ayuda pública para apoyar el papel de las ONG.*⁶¹

Como nos podemos dar cuenta, la inversión que hace la Unión Europea para que las ONG's realicen sus trabajos es muy grande e importante, ya que directa o indirectamente estos recursos, que son aportados por los ciudadanos europeos, son devueltos de manera un tanto notoria a su sociedad, para que esta lleve a cabo actividades que le serán de utilidad en un nivel distinto al económico.

En este mismo documento de reflexión, se establece cinco consideraciones esenciales con las que se busca justificar la cooperación entre la Comisión y las ONG's.

"1. Refuerzo de la democracia participativa:

El proceso decisorio en la UE se basa primero, y fundamentalmente, en los representantes elegidos por el pueblo europeo. Sin embargo, las ONG pueden contribuir a impulsar una democracia más participativa tanto en la Unión Europea como fuera de ella.

La UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la primacía del Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. El

⁶¹ Véase la siguiente página electrónica:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

derecho de los ciudadanos a formar asociaciones para perseguir un objetivo común constituye una libertad fundamental en una democracia. Al pertenecer a una asociación los ciudadanos tienen la ocasión de participar activamente en la vida social de forma distinta a la adhesión de partidos políticos o a sindicatos, o por añadidura a esta adhesión. Cada vez se reconoce más a las ONG como un significativo componente de la sociedad que aporta un apoyo muy útil a un régimen democrático. Los Gobiernos y las organizaciones internacionales las tienen ahora más en cuenta y las hacen participar en el proceso político y de decisión.

Desarrollar y consolidar la democracia es, también, el objetivo general perseguido por la Comunidad en su cooperación con los países en vías de desarrollo y va más allá del proceso de ampliación. La colaboración con ONG locales en países en vías de desarrollo reviste un interés particular desde este punto de vista.

2. Representación de las opiniones de determinadas categorías de ciudadanos ante las instituciones europeas:

El papel de las ONG como representantes de determinadas categorías de ciudadanos ante las instituciones europeas (por ejemplo, minusválidos o minorías étnicas) o en problemas precisos (protección del medio ambiente, bienestar de los animales, comercio mundial) es importante: muchas ONG son capaces de llegar a los grupos de población más pobres y desfavorecidos y permiten oír la voz de quienes no cuentan con otros canales de expresión.

3. Contribución a la definición de las políticas:

Se trata de las competencias específicas que las ONG pueden aportar a los debates políticos. Gracias a los vínculos que mantienen a nivel local, regional, nacional y europeo, las ONG pueden aportar conocimientos muy útiles para definir las políticas europeas. En especial pueden informar sobre el éxito o fracaso de las políticas bien precisas, permitiendo así a la Comisión ajustar su política o su gestión en el marco de su responsabilidad política.

4. Contribución a la gestión de proyectos.

Se trata de la contribución específica que las ONG pueden proporcionar a la gestión, vigilancia y evaluación de los proyectos financiados por la Unión. La contribución de las ONG es especialmente importante en problemas como la exclusión social y la discriminación, la protección de la naturaleza o el suministro de ayuda humanitaria y de desarrollo. Los conocimientos técnicos y la dedicación del personal de las ONG y el hecho de que estén dispuestas a ejercer sus actividades en condiciones difíciles las hace colaboradores vitales para la Comisión, tanto en la Unión como fuera de ella.”⁶²

⁶² Véase la siguiente página electrónica:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

A este respecto consideramos importante que la Unión tome en cuenta realmente a las ONG como aliados en algunos proyectos, pues este es el valor que el Estado le puede proporcionar a los ciudadanos como parte esencial de una democracia participativa. Esto último no significa que se trabaje directamente para el Estado, pero sí como apoyo en actividades que se llevan a cabo de mejor manera por las ONG's debido a que estas, en cierta medida, son especialistas en materias determinadas (casi siempre relacionadas con el ámbito social).

Esto es muy distinto en México ya que, en primer lugar las ONG's no son consideradas medios de participación, por lo tanto, a los proyectos que llevan a cabo, muchas veces, no se les otorga un valor de credibilidad por parte del Estado. Así mismo, pueden considerarse como hongos que crecen con el interés de adquirir una economía más o menos estable de fondos dudosos, como por ejemplo, los fondos que Carlos Ahumada otorgó a cierta fundación que buscaba apoyar campañas presidenciales.

"5. Contribución a la integración europea.

Al animar a las ONG nacionales a colaborar para lograr objetivos comunes, las redes europeas de ONG aportan una contribución vital a la formación de una opinión pública europea, que se considera generalmente como una condición previa para establecer una verdadera entidad política europea. Contribuyen también a promover la integración europea de una

manera práctica y a menudo desde una base popular.”⁶³

A continuación, y sirviéndonos del mismo documento, mencionaremos los distintos aspectos de las relaciones que la Comisión mantiene con las ONG's.

“1. Promover el desarrollo del diálogo y la sociedad civil en Europa y reforzar la sociedad civil como objetivo de los programas de cooperación con terceros países.”⁶⁴

En este punto es clara la participación ciudadana de la sociedad europea, en la que también existe un interés para su colaborar en actividades de apoyo a países en vías de desarrollo.

“2. Dialogar y discutir con representantes de las ONG y consultarles para definir las acciones que vayan a ejecutarse. Algunas ONG y redes, en particular a nivel europeo, han sido creadas o seleccionadas para proporcionar información, experiencia y conocimientos técnicos. Algunas direcciones generales crearon foros específicos que permiten mantener el diálogo.”⁶⁵

⁶³ Véase la siguiente página electrónica:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

⁶⁴ Véase la siguiente página electrónica:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

⁶⁵ Véase la siguiente página electrónica:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

En este punto lo que se busca es que la sociedad coopere directamente con conocimientos técnicos, los cuales, de en muchas ocasiones, la Unión carece por ser un círculo amplio de culturas en constante intercambio de información. Este punto es interesante pues en la Unión Europea aparentemente sí funcionan, mientras que en México, el que una ONG apoye de esta manera, se equipara con vender el Estado a grupos privados.

“3. Las ONG como difusoras de información: las ONG europeas y sus redes y miembros nacionales pueden servir a la Comisión como canales suplementarios para una difusión amplia de la información sobre la Unión y las políticas europeas al público interesado.”⁶⁶

La situación en México respecto de este punto es un tanto similar, pues si bien es cierto que no existe una legislación determinada para las ONG's, sí podemos decir que si estas existen en México, son en su mayor parte para difundir la información (sobre todo turística).

“4. Financiar las actividades de las ONG en la Comunidad y fuera de ella que se ajusten a las políticas comunitarias y contribuyan a su aplicación. Estos programas se caracterizan por el elevado número de acciones propuestas por las propias ONG.

⁶⁶ Véase la siguiente página electrónica:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

*5. Las ONG como ejecutores de programas y proyectos comunitarios, en especial en el marco de la cooperación con terceros países: las ONG fueron seleccionadas como colaboradores debido a su especificidad y a sus conocimientos y capacidad técnica.*⁶⁷

2.5. Ventajas y desventajas con respecto a la participación ciudadana, en relación a las ONG's frente a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Resulta importante mencionar que en el caso de México, la participación ciudadana ha comenzado a buscar otras formas de hacerse valer; es decir, los sindicatos y los partidos políticos han dejado de ser los únicos medios posibles de participación. Es por ello que la sociedad en general ha encontrado en las ONG's un espacio proyección. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, en México las ONG's no son una figura jurídica, más bien, se les contemplan como una asociación civil.

Debido a la importancia que han cobrado las ONG's en nuestro país es que ha nacido una necesidad legislativa en torno a ellas. Gabriela Pérez y David García-Junco nos dicen que *"las ONG han crecido por cientos, si no es que miles. Esta última década ha presenciado el incremento de la participación social y muchas organizaciones sociales han triunfado en sus*

⁶⁷ Véase la siguiente página electrónica:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/docs/communication_es.pdf

objetivos de crear un tercer sector más plural y activo."⁶⁸ Debido a esto último, podemos decir que las ONG's, al ser el nuevo canal de participación ciudadana, requieren de ser reconocidas por la ley, porque su reconocimiento sólo se hace de manera política.

Este reconocimiento cobra una nueva dimensión en el momento en que las ONG's solicitan ayuda económica a los gobiernos. Es decir, una ONG es reconocida por los méritos logrados, pero también es reconocida porque la ayuda que brinda resulta conveniente para la sociedad; sus actividades llegan a ser noticia, sin embargo, no están consideradas en un marco legal y no tienen apoyos financieros más que los que se estipulan en el Código Civil.

Es por este camino por el que se requiere en cierta manera el que sean reconocidas, y podemos decir que la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil es un primer paso en la solución a dicha situación. En un principio, esta ley establece que el Estado puede otorgar beneficios económicos a sociedades que se inscriban en un registro. Es decir, que si una ONG se llega a inscribir, puede recibir apoyos económicos directamente; y en el momento en que se recibe este apoyo, es claro que también será reconocido su esfuerzo. La desventaja aparece en el momento en que exista la posibilidad de

⁶⁸ Pérez-Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México?: Análisis de una propuesta.", en Méndez, José Luis, Op. cit, p. 476.

perder su carácter autónomo. Pero esta situación la analizaremos a fondo en el siguiente capítulo.

Otra ventaja de la existencia de esta ley es que se habla de manera indirecta de asociaciones internacionales, aunque claro, no se establece cuáles son. Esta es una ventaja porque se comienzan a construir cimientos para futuras legislaciones en las que seguramente se entablarán mecanismos de coordinación entre Estados a partir de estos entes en desarrollo, las ONG's.

Derivado del comentario anterior podemos notar que debido a que los legisladores carecen de conocimientos doctrinales respecto de estas organizaciones, han dejado vacíos. Es decir, podemos legislar organismos que tienen fines altruistas, sin embargo, no podemos legislarlos mientras se tenga un desconocimiento de los mecanismos que estos utilizan para llevar a cabo sus fines; y desde nuestro punto de vista, nuestros legisladores carecen de esta información. Partimos de dicha aseveración después de habernos dado cuenta de que en la Unión Europea se buscan mecanismos para que las peticiones de estas Organizaciones se hagan valer, así como también se buscan mecanismos para que los recursos que se otorgan a estas asociaciones no sean mal utilizados. Y por lo que respecta a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, no existe aún un interés en que las finanzas del Estado no se vean involucradas en un mal manejo por parte de las ONG's, o ¿será que los gobernantes buscan esa ceguera al

momento de otorgar dinero público a organizaciones que persiguen directamente intereses partidarios, o propios, de gobernantes en cargos vigentes? .

CAPÍTULO 3

Análisis de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.

En este capítulo analizaremos la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta ley nace a partir de necesidades sociales, es decir, a partir del expansionismo de organizaciones civiles tales como asociaciones, fundaciones y ONG's. Así mismo, es a partir de la creación de esta ley cuando nacen varios cuestionamientos al respecto, ya que hay una carencia en las definiciones de ciertas organizaciones civiles. Como ejemplo de esto, el definir organizaciones de la sociedad civil le ha resultado, a la misma ley, un obstáculo. Sin embargo inferimos que esta ley incluye a todas las organizaciones de nuestra sociedad, incluyendo a ONG's.

Por otra parte, en este capítulo también se analizará si realmente el nacimiento de esta ley deviene directamente de una necesidad de la sociedad, como lo deberían ser todas las leyes, o bien, si esta ley simplemente representa una necesidad legislativa para apoyar a grupos políticos. No obstante lo ya analizado, y ofreciendo el beneficio de la duda, dejaremos esta cuestión de lado enfocándonos a otros puntos, como lo puede ser la constitucionalidad de esta ley.

Pero no sólo necesitamos saber de la constitucionalidad de esta ley, también requerimos tener en claro que muchas de las actividades que realizan estas organizaciones (se supone), el mismo Estado las debería cumplir. Para comprobar esta afirmación, consideramos importante analizar nuestra Carta Magna y determinar qué actividades pueden llevar a cabo las ONG y qué actividades les permite realizar la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Para adentrarnos en esta ley, nos pareció importante conocer su proceso legislativo, así como analizarla capítulo por capítulo. Finalmente trataremos de determinar cuáles son las perspectivas de esta ley; es decir, esta ley ¿puede resultar una joya legislativa? o bien, de tener ciertos defectos ¿será importante observar modificaciones en ella? pero sobre todo ¿cuál es el alcance real de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil?.

3.1 Antecedentes de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El 29 de abril de 1997 se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa denominada “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil”, la cual se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; sin embargo, esta no fue

dictaminada.

Para el 24 de noviembre de 1998, diversas organizaciones sociales elaboraron un proyecto de ley denominado “Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles”, pero en este caso se turnó a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y de Desarrollo Social en la LVII Legislatura. Sin embargo, corrió la misma suerte que la anterior: no fue dictaminada.

Pero los intentos no terminaron, y el 27 de abril del 2000 se retomó la Propuesta, misma que alcanzó a presentarse en el Pleno de la Cámara de Diputados bajo el nombre de “Ley General de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”; la cual se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que a su vez se transformó en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. El cambio de nombre de la Comisión dio lugar a que esta ley fuera rechazada en su totalidad, es decir, la Comisión no la aceptó y al no hacerlo, no se estudió esta propuesta y quedó en el olvido. Ya en el 2001, se turnó esta misma ley a la Comisión de Participación Ciudadana, dentro de la LVIII Legislatura, pero bajo el nombre de “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles”.

Al año siguiente, el 23 de abril del año 2002, la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura consideró que esta ley no era de su competencia, por lo que decidió turnar esta ley a la Comisión de

Participación Ciudadana y Desarrollo Social.

Sin embargo, meses después, el 26 de noviembre del 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados rectificó el turno de la antes mencionada ley y decidió que solamente quedaría a cargo la Comisión de Participación Ciudadana. Como podemos darnos cuenta, a esta ley la tomó una Comisión después de cinco años, haciéndole los últimos detalles para poder presentarla ante el pleno.

Finalmente, el 4 de diciembre del 2002, la Comisión de Participación Ciudadana aprobó la iniciativa ya con la denominación que actualmente tiene: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Seis días después (10 de diciembre), esta Comisión logró presentar el dictamen al Pleno, siendo aprobado con 433 votos, para continuar con su proceso legislativo en la Cámara de Senadores. Ya para el 14 de diciembre del años dos mil dos, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la Minuta para su estudio y análisis a las Comisiones Unidas de Gobernación, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Relaciones Exteriores- Organizaciones No Gubernamentales y la Comisión de Estudios Legislativos.

El resultado de este análisis fue que el 18 de noviembre del 2003, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen con un total de 99 votos, adoptando definitivamente el nombre de “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”. Así

mismo, devolvió una serie de cambios y observaciones para ella, el 25 de noviembre de ese mismo año.

3.1.1. Antecedente Constitucional de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.

Cabe recordar que cada ley tiene un antecedente en la Ley Suprema. En el caso de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil podemos determinar que su antecedente constitucional es el artículo 9º.

El artículo 9 nos menciona que "no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."⁶⁹

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Universidad Autónoma de Campeche, México, 2000, p. 8.

El análisis de J. Jesús Orozco Henríquez nos dice que *“Por libertad de asociación se entiende el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho humano de reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica.*

La libertad de asociación y la libertad de reunión forman parte del Capítulo I del título primero de nuestra Constitución, denominado “De las garantías individuales”, y constituyen dos de los derechos subjetivos públicos fundamentales más importantes, indispensables en todo régimen democrático en cuanto propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación” ⁷⁰

Desde nuestro punto de vista, la existencia de estos dos derechos conforman el principio de una buena relación entre los Gobiernos y los ciudadanos. Así mismo, estos derechos son los únicos dos que dan una salida a la ya tan mencionada democracia. Esto quiere decir, que si de manera individual no se está de acuerdo con los proyectos de gobierno por

⁷⁰ Orozco, Jesús Henríquez, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo II, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición, LV Legislatura, México 1994, p. 945-946

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

parte de las organizaciones políticas, gracias a estos derechos reconocidos por la Constitución, el punto de vista individual puede hacerse llegar a través de organizaciones que no detenten directamente el poder político. Por otra parte, si no se está de acuerdo con las decisiones tomadas por los órganos de los poderes, se puede hacer llegar esta inconformidad a través de grupos civiles que tengan opciones para mejorar esa decisión.

Sin embargo, el autor antes mencionado nos dice que es de suma importancia *“advertir que, a diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica propia con sustantividad y personalidad diversa e independiente de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente al carácter relativamente permanente de una sociedad o asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que una vez logrado éste, tal acto deja de existir.”*⁷¹

Sin embargo, tanto el derecho de asociación como el derecho de reunión tendrán también sus limitantes. Por lo que se refiere al derecho de asociación, lo afectan condiciones y restricciones de índoles diversas, las cuales supeditan el ejercicio de este derecho a la preservación del interés público. ⁷² *“Entre las restricciones más comunes y generales a las que*

⁷¹ Orozco, Jesús, Op. cit., p. 946

⁷² Cfr. Orozco, Jesús, Op. cit., p. 948.

subordina el ejercicio del derecho de asociación, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas."⁷³

Jesús Orozco, también nos dice que la libertad de reunión "*tampoco tiene un carácter absoluto, sino que su ejercicio debe ser llevado a cabo pacíficamente, esto es, exento de violencia, a la vez que debe tener un objeto lícito, es decir, su finalidad no puede estar en pugna con las buenas costumbres y las normas de orden público. En tanto que los individuos ejerzan su derecho de reunión bajo estas condiciones, el Estado tendrá la obligación de abstenerse de coartar tal derecho.*"⁷⁴ Así mismo, es importante hacer mención que al ser un derecho subjetivo, este es inalienable a cualquier individuo. Sin embargo, habrá que hacer especial mención en cuanto a lo que se refiere a asuntos políticos del Estado Mexicano, solamente los ciudadanos gozarán de ese derecho.⁷⁵

Bien podemos decir que el artículo 9º Constitucional es de gran importancia, ya que en cierta manera es el que sienta las bases para la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

⁷³ Orozco, Jesús, Op. cit., p.948.

⁷⁴ Orozco, Jesús, Op. cit., p. 950.

⁷⁵ Cfr. Orozco, Jesús, Op. cit., p.951.

3.1.2 Análisis de las actividades permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que son llevadas a cabo por las ONG's.

Como hemos podido analizar, el artículo noveno es la base legal de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, como todos sabemos, las leyes tienen relaciones con otros artículos constitucionales. En nuestro caso en particular, estos otros artículos contienen actividades que son permitidas por la Constitución y que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Así mismo, y por lo que respecta a este punto, el análisis se hará en sentido contrario, es decir, mencionaremos todos aquellos artículos que limitan la libertad de asociación o reunión, ya que cabe recordar que la Constitución sólo establece lo que se limita, lo demás está permitido.

El primer artículo de la Constitución que limita el derecho de asociación y el derecho de reunión es el artículo 33, el cual menciona que los extranjeros tienen prohibido inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Por tanto, si alguna ONG con carácter político tuviera integrantes extranjeros, podríamos decir que es probable que dicha ONG llegue a ser

inconveniente para el gobierno mexicano y sufra una disolución casi inmediata.

De igual forma, en este artículo se menciona que los extranjeros que busquen gozar de todas las garantías individuales que establece la Carta Magna, se deberá tener el carácter de naturalizado. Y una de las garantías, que se goza por ser mexicano es el derecho de asociación y el derecho de reunión.

Dentro del artículo 9^o, se menciona que para poder asociarse se debe tener el carácter de ciudadano. Para ello, habrá de cumplirse con lo previsto en el artículo 34, que al pie de la letra dice: *"Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

I. Haber cumplido 18 años y;

*II. Tener un modo honesto de vivir."*⁷⁶

Este artículo, como podemos darnos cuenta, solicita que habrá que cumplir con una mayoría de edad para poder formar parte de una organización civil (entre ellas las ONG's). Por lo tanto, este es un requisito indispensable del que habrá que tomar nota para poder realizar cualquier actividad que la Constitución le permita a las ONG's.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Universidad Autónoma de Campeche, México, 2000, pág. 8.

Por otra parte, Jesús Orozco nos dice que *“como complemento al requisito de que las reuniones se desarrollen pacíficamente, la parte final del primer párrafo del artículo 9º establece como limitación al ejercicio de la libertad de reunión que cuando ésta se encuentre armada no tenga derecho a deliberar.*

Conviene observar que el derecho de asamblea o reunión establecido en el segundo párrafo del artículo 9º, consiste en la libertad de asamblea o reunión para “hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad”, no es más que una forma de ejercer colectivamente el derecho de petición consignado en el artículo 8º de la Constitución. Cabe advertir que la actualización de este derecho está sujeta a que no se profieran injurias en contra de la autoridad, ni se haga uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.

En tanto, las asambleas, reuniones o manifestaciones se ajusten a las limitaciones señaladas, las mismas no se podrán considerar ilegales y las autoridades estatales tendrán la obligación de abstenerse de disolverlas...

Por su parte, el artículo 130 de la Constitución, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, conserva en esencia dos limitaciones más al ejercicio de la libertad de reunión, establecidas desde el Constituyente de 1917. La primera de ellas, prevista en el primer párrafo del inciso e, restringe tanto dicha libertad

*como, en especial, la libertad de pensamiento u opinión al prescribir que los ministros de algún culto religioso nunca podrán, en reunión pública o en actos del culto o de propaganda religiosa, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, habiéndose adicionado en 1992 la prohibición de agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. La segunda, contenida en el segundo párrafo del propio inciso, se dirige concretamente a la libertad de reunión, en el sentido de que en los templos no podrán celebrarse reuniones de carácter político.*⁷⁷

3.1.3. Actividades que se establecen en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado Mexicano.

Por lo que respecta a las actividades que la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, nos dice que algunas actividades que estas no pueden realizar son aquellas que persigan fines lucrativos, las que persigan fines políticos-electorales y también, religiosos.

El artículo 5º nos dice: *“Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:*

⁷⁷ Orozco, Jesús, Op. cit., p.951.

- I. Asistencia Social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema nacional de Asistencia Social en la Ley General de Salud;*
- II. Apoyo a la alimentación popular;*
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;*
- IV. Asistencia jurídica;*
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;*
- VI. Promoción de la equidad de género.*
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes;*
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario;*
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;*
- X. Promoción del deporte;*
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;*
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.*
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico, y tecnológico.*
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;*
- XV. Participación de acciones de protección civil.*
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, y*

*XVII. Las que determinen otras leyes.*⁷⁸

Por lo que se refiere al primera fracción del artículo 5° de esta ley, podemos darnos cuenta que el Estado ha delegado a las ONG's llevar a cabo actividades que se encuentran en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, que se deriva de la Ley General de Salud.

Esta situación, más allá de ser desatinada, podríamos decir que es atinada por parte del Estado, ya que éste le permite a la misma sociedad velar por sus propios intereses, creando así a una sociedad participativa, la cual trabaje en coordinación con él. Sin embargo, consideramos que existe un error en la base. Nos referimos a una base que carece de claridad, ya que, por un lado, tenemos una ley que establece que el Estado se encargará de la asistencia social, pero por otra parte, hay una ley que fomenta a las organizaciones a que realicen estas actividades. Sin embargo, no se menciona con claridad de que manera el Estado va a delegar estas actividades, ni tampoco cuál será su nueva tarea respecto de esta actividades (coordinación, vigilancia, etc.).

Por lo que se refiere a la fracción III, diremos que se trata de una de las actividades que por excelencia realizan las ONG's, ya que se han convertido en un medio para hacer llegar peticiones ciudadanas a los órganos gubernamentales correspondientes. Un ejemplo de ello es el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos

⁷⁸ Véase la siguiente página electrónica: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031215.html>

AC que, como su nombre lo indica, se dedica al apoyo de inmigrantes y emigrados, y a la defensa de sus derechos. Y junto con este inciso, podemos decir que el IV también es una actividad que las ONG's acostumbran, debido a que por una parte, apoyan jurídicamente para que las solicitudes hechas por la sociedad sean legales y viables, y por otra parte existen ONG's que se dedican a brindar apoyo jurídico directo para resolver los casos que a éstas se le presentan. Un ejemplo visible es la Asociación de Profesionistas del Magisterio AC.

Por lo que se refiere a la fracción V, en nuestro país, la mayoría de las ONG's que se encuentran asentadas dentro de su territorio, aquí se han dedicado a realizar labores con las comunidades indígenas. Ejemplo es SMARA. Por lo que a la fracción VI respecta, podemos decir que cuando las ONG's surgieron, uno de sus principales objetivos era el de crear espacios para la participación de la mujer, la cual no era completamente escuchada. Pero con el paso del tiempo, y desde el momento en el que la mujer desempeña roles importantes para la sociedad, los objetivos de las ONG's se diversificaron. Sin embargo, hoy en día, estas ONG's han retomado la lucha de género pero en un nuevo ámbito: el de la violencia familiar, y el papel que la mujer juega en estas situaciones.

Bajo este orden de ideas, María Luisa Tarrés nos dice que *“el peso de la exclusión imprime una lógica diferente a la participación de las mujeres en la vida pública y, paradójicamente, la acerca a las formas de*

acción que se desarrollan tanto en las ONG como a los nuevos estilos de hacer política de las sociedades contemporáneas. Las mujeres inciden en las decisiones que atañen a su sociedad a partir de campos de acción propios desde los cuales definen demandas, forman organizaciones y generan proyectos que sólo aparecen en la escena institucional en coyunturas de crisis o momentos muy determinados de la historia nacional.

La integración de las mujeres a las organizaciones no gubernamentales, una figura asociativa nueva, se produce así en forma suave, pues se engarza en su experiencia histórica y en el repertorio cultural de su acción colectiva...

A diferencia de otros países las ONG mexicanas presentan un perfil relativamente definido, pues su composición y formas de trabajo tienden a diferenciarse de las organizaciones llamadas populares o sociales que representan a una base social amplia.

Se trata de organizaciones profesionales que dan asistencia a diversas categorías sociales, provenientes de sectores populares o de poblaciones específicas. Esta característica probablemente obedece a una tradición que se vincula con las prácticas de "acompañamiento" y de los "grupos de apoyo" de la Iglesia católica como las distintas concepciones de "vanguardia" de la izquierda. Así estudiantes, profesionales o militantes se relacionan con los sectores populares y les ofrecen su apoyo técnico, organizativo o ideológico. La figura y la práctica de un gran número de ONG en el país se asienta en estas experiencias de organización

*ofrecidas por el repertorio cultural de la experiencia política.*⁷⁹

Desde nuestro punto de vista, la mayoría de ONG's que se encuentran en México por lo general otorgan servicios. Estos servicios se encuentran las fracciones VII, VIII, IX, XI y XIV de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y por lo general, estos servicios se encuentran perfilados hacia grupos que se encuentran desprotegidos: mujeres indígenas, mujeres que sufren problemas de violencia, niños que se encuentran desprotegidos y viven en la calle, grupos sociales que carecen de conocimientos legales por lo que sus derechos son violados constantemente, etc. Sin embargo, también creemos que por este tipo de servicios que las ONG's ofrecen, es muy fácil que partidos políticos se vean interesados en ellas, pero siempre buscando fines proselitistas.

En cuanto a la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, de la fracción XIII, existen muchas ONG's como RedArtes, red social para la difusión cultural en Nuevo León, pero consideramos que por lo que se refiere a este punto, el gobierno mexicano, a través de becas y estancias en el extranjero, ha logrado apoyar a los estudiantes, artistas y científicos; y aunque estos apoyos no sean siempre completamente satisfactorios, por lo menos, el gobierno, hace un intento.

⁷⁹ Tarrés, María Luisa "De la identidad al espacio público: las organizaciones no gubernamentales de mujeres en México", en Méndez, José Luis, Op. cit, p. 101, 102 y 105.

Finalmente, el inciso XII se refiere a la ecología. Este inciso consideramos importante que no sea una tarea del Estado, en la que este se tenga que concentrar al cien por ciento, ya que este punto es un tema de conciencia. Es decir, la sociedad civil debería estar completamente involucrada, desde tener un papel de vigilancia cuando el gobierno busque establecer relaciones con empresas extranjeras y estas por su naturaleza realicen deterioros en el ambiente, hasta involucrarse directamente en la organización para fomentar una conciencia en la población respecto de la ecología.

Como conclusión, diremos que es importante *“el contexto sociopolítico en que se desarrolla la acción de las ONG, pues influirá en las características de sus estrategias y en las posibilidades de cristalizar o no un proyecto. En determinados casos el peso del contexto es fundamental para entenderlo si se considera que los sistemas políticos locales y estatales poseen lógicas de denominación y representación que distan de ser homogéneas; en los distintos estados o municipios las oportunidades para participar, dialogar o concertar con grupos cuyas raíces son diferentes a las oficiales cambian, a veces radicalmente. Así, las autoridades utilizan una gran variedad de respuestas para reprimir, controlar, incorporar, o respetar la presencia de las ONG. En gran parte, la independencia de su acción también se relaciona con las formas en que se organiza el orden político y del estilo que asumen los gobiernos y la administración pública en los estados y municipios. Se trata de estilos de gobernar que según sean hostiles o se interesen por mantener una relación con grupos organizados, cerrarán o abrirán oportunidades de interlocución con las*

ONG.⁸⁰

3.2. Justificación y proceso Legislativo.

A) JUSTIFICACIÓN

Para la LXI legislatura, la justificación para aprobar esta ley fue la siguiente: *“El largo camino recorrido por las organizaciones civiles y el intenso trabajo legislativo que se ha desarrollado tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, son la más clara evidencia de la necesidad que existe de enriquecer el marco jurídico nacional con la Ley...*

En nuestro país, como en el mundo entero, la sociedad ha venido organizándose para asumir con mayor eficacia su corresponsabilidad en el desarrollo económico, social y democrático, participando en la elaboración de la legislación que lo estimule, y vigilando tanto el diseño de las políticas públicas como el cumplimiento cabal de los programas, obras, y acciones del gobierno.

Esta realidad nos conduce inexcusablemente a respaldar con esta Ley el compromiso de los ciudadanos que se agrupan para ejercer actividades de interés social, bienestar colectivo y desarrollo humano, y reconocer su derecho a recibir los estímulos y apoyos que requieren en esta importante tarea.

⁸⁰ Tarrés, María Luisa, Op. cit, pp.117-118.

La Ley que se propone ante Ustedes coloca a la participación ciudadana organizada en una condición privilegiada que siempre debió tener.”⁸¹

Es una realidad que la sociedad civil, desde tiempo atrás, ha comenzado a organizarse y a interesarse por trabajar de manera conjunta con los gobiernos de los estados, por lo que hoy día necesita del apoyo del gobierno para poder llevar a cabo sus metas y proyectos, con el fin de apoyar a ciertos sectores. En cuanto a esta situación coincidimos cien por ciento con esta legislatura, sin embargo, ponemos en duda la realidad que las ONG's viven. Esta realidad es que en su mayoría, las ONG's se han convertido en organizaciones que los partidos políticos han creado para su propio beneficio, aunque también hay muchas otras ONG's que sí buscan el beneficio de los sectores de la población por los que velan.

Por otra parte, el buscar que las ONG's tengan una “condición privilegiada” es una gran justificación para que esta ley haya tenido un espacio, pero habrá que preguntarnos: ¿por qué después de casi seis años?, ¿por qué justo cuando muchas de las organizaciones se han dedicado a apoyar de manera un poco más notoria a ciertos partidos políticos?. Finalmente, podemos decir que esta ley, como casi todo el Derecho, tiene justificaciones, pero estas justificaciones ¿en verdad buscan lo que dicen, o es una manera de disfrazar nuevos mecanismos de

⁸¹ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.diputados.go.mx/servddd/verest/59L/1ano/1po/151203.htm>

corrupción?.

B) PROCESO LEGISLATIVO

A manera de recordatorio, diremos que el proceso legislativo es *"la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto"*.⁸² Para Daniel Moreno *"en nuestros días la ley surge del poder público, con su carácter de generalidad; y se considera que tiene dos elementos: uno de orden material, que es el contenido de la norma jurídica; el otro el carácter formal, o sea la forma que se exige para expedirla"*.⁸³ El siguiente análisis de la ley al que nos referiremos, es en su elemento formal.

INICIATIVA: En el caso de esta ley y según lo permitido por el artículo 71 de nuestra Carta Magna, la iniciativa se presentó por los diputados de la LVII legislatura. Esta ley se presentó al Pleno bajo el nombre de "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles", y siguió los trámites que designa el Reglamento de Debates. El Proyecto Final, denominado "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", fue signado por los siguientes diputados: Dip. Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla (presidente-CONVERGENCIA), Juan Bustillos Montalvo (secretario.-PRI), María del

⁸² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Ed. Porrúa, S.A. Y Universidad Nacional Autónoma de México, Cuarta Edición, México 1991, pp. 2564,2565.

⁸³ Moreno, Daniel, "**Derecho constitucional mexicano**", Edit. Pax-México,1972, p.431.

Carmen Izaguirre Francos (PRI), Susana Guillermina Manzanares Córdova (PRD), María Angélica Ramírez Luna (PAN), Francisco Xavier Alvarado Villazón (PVE), Virginia Yleana Baeza Estrella (PAN), José Reyes Baeza Terrazas (PRD) , Oscar Bitar Haddad, José Luis Briones Briceño (PRI), Santiago Cortés Sandoval (PVE), María del Carmen Escudero Fabre (PAN), Rogelio Franco Castán (PVE), Jorge Fernando Franco Vargas (PRD), María Elva Garfias Maldonado (PRI), Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI), Magdalena Adriana González Furlón (PAN), José Julio González Garza (PAN), Alfonso González Ruíz (PRI), Leticia Gutiérrez Corona (PRI), Marco Antonio Gutiérrez Romero (PRD) , María del Rocío Jaspeado Villanueva (PT), Omar Ortega Alvarez (PRD), Jesús Tolentino Román Bojórquez (PAN), Jorge Roberto Ruiz Esparza (PRI), Rosario Sáenz López (CONVERGENCIA), Norma Patricia Saucedo Moreno (PAN), Edgar Torres Baltasar (PVE), Fermín Trujillo Fuentes (PT), Leticia Socorro Userralde Gordillo (PAN).

DISCUSIÓN: La discusión representa uno de los momentos en los que suponemos el intelecto, es lo más importante. La discusión se hace preferentemente en la Cámara que inicie. Por lo que respecta a la discusión de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las organizaciones de la sociedad Civil, se comentó lo siguiente en la Cámara de Diputados:

**“LIX LEGISLATURA
SESION DEL PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DEL PRIMER
AÑO DE EJERCICIO.
15 DE DICIEMBRE 2003**

- EL C. PRESIDENTE, DIP. JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO (Toca la campanilla y dice): Pido a la Secretaría haga del conocimiento de esta

Presidencia el resultado de cómputo de asistencia de los ciudadanos diputados.

EL SECRETARIO, DIP. MARCOS MORALES TORRES: Se informa que existen registrados previamente **423** diputadas y diputados.

Por lo tanto, hay quórum, señor Presidente.

EL PRESIDENTE (A las 12:21 horas): Se abre la sesión.

Proceda la Secretaría a dar lectura al orden del día.

EL SECRETARIO, DIP. MARCOS MORALES TORRES:

(Lectura del orden del día)

LA SECRETARIA, DIP. AMALIN YABUR ELIAS. Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen, en virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las ciudadanas diputadas y diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(votación)

Los ciudadanos diputadas y diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo.

(votación)

La mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

EL PRESIDENTE: Se le dispensa la lectura.

Antes de continuar, se rectifica el turno en relación con la minuta proyecto que contiene la Ley que Crea el Consejo Económico y Social del Estado. Se turna a las Comisiones Unidas de Economía y de Desarrollo Social

Tiene el uso de la palabra el señor diputado don Jaime Miguel Moreno Garavilla por la Comisión, para fundamentar el dictamen, de conformidad con el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

EL DIP. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA: Muchas gracias, señor Presidente. Honorable Asamblea.

El Estado fue creado para organizar jurídica y políticamente a los pueblos y para, de esta forma, conducirlos hacia el alcance de sus más grandes fines, aquellos que por elevados se equiparan precisamente a su felicidad. Entre dichos fines y encabezados por el de la seguridad jurídica, que a su vez salvaguarda los de igualdad, libertad y propiedad, se localizan precisamente los de bienestar social.

A través de un conjunto de actividades que despliega el Estado por la vía de sus órganos de gobierno, es como intenta el alcance de tales fines y con ello explicar

y justificar su existencia sin pretender abstraernos de la carga ideológico-política que orienta la actuación estatal, en razón de que de ella dependen en buena medida el grado de atención e intensidad con que se administren los renglones sociales del quehacer público. Lo cierto es que el Estado como tal paradójicamente cada vez cuenta con menos recursos para procurar el bienestar del elemento humano que lo determina, lo sostiene y le da vida.

La presión que se acumula por la constante y creciente demanda de atención a lo social no puede soslayarla el Estado, de hacerlo su desaparición estaría garantizada por la vía de la explosión. Ante tal realidad, es claro el por qué el Estado no sólo haya tenido que aceptar ayuda, sino fomentarla entre quienes están en aptitud de brindarla. Es así como la organización ciudadana autónoma y con fines altruistas, colaborando en solidaridad con los que menos tienen, se ha convertido ya en un elemento distintivo del vínculo entre Gobierno y sociedad.

La proliferación de agrupaciones persiguiendo semejantes propósitos orilló a que un serio y significativo número de ellas, a través de sus representantes, pugnarán por contar con un marco legal que, respetuoso de su autonomía, fomentara sus actividades sobre la certeza de su efectiva contribución al desarrollo integral de la sociedad mexicana.

Prolongadas e intensas jornadas enmarcaron la lucha de sus impulsores, dentro y fuera de la Cámara de Diputados, de la Senadores, de las dependencias del Ejecutivo competentes, de las organizaciones una vez más; proyecto de ley que implicó un arduo trabajo de fondo y un minucioso cuidado en las formas siempre puesto en manos de experiencia, de sensibilidad social y con oficio.

El resultado así sólo podía ser uno, el del éxito. Aprobado por consenso en el Senado, también por unanimidad en la Comisión de Participación Ciudadana de esta Cámara; así el dictamen de la Minuta con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil que hoy ponemos a la consideración de ustedes, es resultado del consenso que aunque pareciera lejano de este recinto, hoy arroja un producto legislativo de alto impacto social.

La ley fomenta, como su nombre lo indica, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil regulando su funcionamiento y otorgándoles prerrogativas y derechos que les permitirán extender sus programas de bienestar social; publicada que ha sido en la Gaceta Parlamentaria, huelga cualquier comentario adicional sobre su estructura orgánica o funcional.

Al margen de las diferencias que en otros temas pudieran registrarse, en lo que concierne a esta ley, huelga a destacar y con énfasis, que en la Comisión de Participación de Ciudadana hubo un ambiente de orgullo por la armonía y el voto aprobatorio unánime que se dio en relación a esta iniciativa.

Reconocimiento público se me encomendó en la Comisión hacer y cumulo con orgullo y con especial satisfacción, al trabajo realizado por los diputados que

integraron la Comisión de Participación Ciudadana en la LVIII Legislatura, encabezados por el diputado a esa Legislatura, don Miguel Gutiérrez Hernández; mención especial merece en esta ocasión también, un representante dilecto de las organizaciones civiles, impulsor desde sus orígenes de esta ley que pudiéramos estar a punto de aprobar y me refiere a don Fernando Castro y Castro. (aplausos)

Se me autorizó también hacer un reconocimiento a nuestros compañeros senadores de la República, que integran las Comisiones de Gobernación, de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores y Organizaciones no gubernamentales que estuvieron permanentemente atentas al desarrollo de estos trabajos que hoy pueden culminar con la aprobación y aquí hay que reconocer especialmente, la actuación del senador Carlos Rojas Gutiérrez.

Mención de encomio, obviamente también merecen los representantes de las organizaciones civiles que nos acompañan en esta ocasión en el recinto parlamentario.

Se trata en suma compañeras y compañeros diputados, de una ley propuesta para cooperación con seriedad y con responsabilidad, para abatir los grandes rezagos sociales que aún acusa nuestra democracia. Esto nos permite, en efecto, mostrarnos como país, simbolizado quizá por un gigante con el tórax de acero, cruzado con una banda con la leyenda: "Democracia" "Avance democrático", pero con pies de barro que han de ser los pies del gigante anunciando nuestro ignominioso atraso social.

Ley de Fomento a nivel federal, que bien podrá contribuir a recordar a quien necesite recordar, la vigencia incuestionable del mexicanismo concepto de justicia social; aquél que nos propone desde 1917, gracias al genio de nuestros constituyentes, a alejar la actividad del Estado tanto de los excesos de liberalismo, como de los excesos del colectivismo, para asentarlo en el justo medio Aristotélico que permita el equilibrio armónico entre los intereses de los menos y los intereses de los más, sin el peligro de que los unos se impongan a los otros.

Enhorabuena por esta ley que ante ustedes se propone, ella representaría también el instrumento para disminuir en algo el déficit de recursos con que intenta el Gobierno del Estado Mexicano cumplir con su obligación de procurar el bienestar de la sociedad mexicana.

Instrumentos como éste, producto de la creatividad, de la vocación de servicio, de la concertación y de un adecuado trabajo político que conduce al consenso, son los que requiere México para continuar con su lucha por el desarrollo, sobre todo si se admite que a lo largo de nuestra historia independiente, jamás hemos contado con los recursos financieros suficientes para atender lo social.

Compañeras y compañeros diputados: pongámosle el broche de oro a este notable esfuerzo por lograr que la participación ciudadana contribuya a hacer de

nuestro ánimo social, uno en el que la dicha del mejor enorgullezca a todos y la miseria del más triste llene a todos de vergüenza.

Los invito respetuosamente a emitir su voto aprobatorio respecto del referido dictamen.

Muchas gracias.

(Aplausos)

EL C. PRESIDENTE.- *Entramos a discusión.*

Tengo registrados a los diputados Luis Maldonado Venegas, a Francisco Amadeo Espinosa Ramos, a Jorge Legorreta Ordorica, a Omar Ortega Alvarez, a María Angélica Ramírez Luna, María del Carmen Izaguirre Francos.

En consecuencia, se le concede el uso de la palabra al señor diputado Luis Maldonado Venegas por el Grupo Parlamentario del Partido de Convergencia.

EL C. DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS.- *Con su permiso, diputado Presidente.*

Compañeras y compañeros diputados:

En acatamiento del mandato constitucional que rige nuestra vida parlamentaria, el día de hoy culmina el Primer Período Ordinario de Sesiones de la LIX Legislatura. En este lapso, complejo y arduo, hemos sido testigos y protagonistas de un proceso inédito en el que la representación plural y diversa que caracteriza al perfil de esta Asamblea, ha confrontado ideas y convicciones, ha contrastado y debatido iniciativas y posiciones; todos ellos encuentros y desencuentros que si bien son signo inequívoco de un ejercicio democrático pleno y expresión también de las libertades y derechos políticos inherentes a la época y circunstancia que compartimos, no siempre han arribado a los consensos que la sociedad reclama de nuestra función legislativa ni tampoco han concretado los acuerdos que el Estado Mexicano exige como condición para la reforma urgente y pertinente del Poder Público y de sus instituciones.

El saldo de este proceso crucial, crucial para el avance democrático de México, a pesar de la buena voluntad o de las intenciones constructivas y legítimas que podamos interponer en defensa de nuestra labor, es la de no haber correspondido a las altas expectativas que al inicio de nuestros trabajos despertó en la ciudadanía la posibilidad de inaugurar una etapa en la que se privilegiara el valor de los acuerdos parlamentarios, superando el clima de divergencias y de confrontaciones.

Frente a esta verdad compacta y adusta, nuestra responsabilidad es ahora mayor, para demostrar que el tiempo transcurrido no ha sido infructuoso e infecundo, y que de la experiencia acumulada en esta etapa, deberá emerger una conciencia madura y socialmente comprometida.

Nada de lo expresado es ajeno al punto que ocupa nuestra atención, la aprobación del dictamen de una iniciativa que tiene su origen en la sociedad, que ha sido impulsada por actores y organizaciones de la sociedad y cuyas

definiciones confieren certidumbre legal a la labor altruística, solidaria y ejemplar de un movimiento creciente que la sociedad a favor de la propia sociedad.

A lo largo de una década esta iniciativa ciudadana ha avanzado a contrapelo, abriéndose paso contra la incomprensión burocrática y la insensibilidad, de quienes en distintos momentos han considerado que el desarrollo creciente del llamado Tercer Sector es una amenaza contra el monopolio del estado benefactor.

Esta iniciativa ha confrontado, en efecto, la oposición de quienes cuestionan la capacidad de la sociedad para organizarse y contribuir a la atención de las verdaderas causas ciudadanas, las de la asistencia social, apoyo a la alimentación, las de carácter cívico y de participación ciudadana, apoyo al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género y a favor de grupos con capacidades diferentes, las de desarrollo comunitario, las de promoción y defensa de los derechos humanos, las de promoción de la salud, el deporte, fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.

Las de desarrollo sustentable y aprovechamiento de los recursos naturales y protección del ambiente, así como todas aquellas actividades para mejorar la economía familia y de protección civil.

Todos estos asuntos, que son parte sensible y sustantiva de la agenda social, esta eclosión de acciones y objetivos que han merecido el aporte de las organizaciones civiles, son reconocidos por esta iniciativa como meritorias del fomento y la promoción del gobierno federal, a partir de un esquema de registro y autorregulación, que respeta la autonomía de las organizaciones, alienta su desarrollo y estimula su labor solidaria y de servicio a la comunidad y a los grupos más vulnerables de nuestro tejido social.

No debemos soslayar el hecho de que la iniciativa a debate en su tránsito de consenso ciudadano, se formuló a partir de una consulta promovida por las más representativas organizaciones civiles, en todas las regiones del país.

Por lo que respecta a su promoción legislativa, como aquí se ha recordado, correspondió a la LVIII Legislatura aprobarla por la unanimidad de esta Cámara de Diputados, y en esta LIX Legislatura fue ratificada con equiparable consenso por la Cámara de Senadores.

Nos encontramos, en consecuencia, en la fase final del proceso legislativo, ante la oportunidad de aprobar el dictamen emitido por la Comisión de Participación Ciudadana, que le ha conferido el refrendo y el apoyo de todas las fuerzas parlamentarias representadas en dicha Comisión.

Persuadidos de que la primera responsabilidad que nos asiste como representantes de la nación, es velar porque nuestras instituciones jurídicas no caminan a la zaga de los cambios y de las transformaciones de la sociedad, ya que la ley de adaptación es ley de la vida, pero es también la vida de la ley, a

nombre del grupo parlamentario de Convergencia, nos pronunciamos a favor del dictamen de la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

En lo personal, he sido un convencido de la trascendencia de este nuevo ordenamiento, en distintos momentos y a través de diversas instancias de participación, he compartido con el movimiento de las organizaciones civiles en México, el anhelo de un marco legal y regulatorio, que hoy podremos ver cristalizado, con lo que deseamos vivamente sea un voto unificado de los distintos grupos parlamentarios representados en esta sesión.

Es oportuno reconocer el interés de diversas instancias del Poder Ejecutivo para respaldar esta iniciativa, particularmente al Instituto de Desarrollo Social que en los últimos años ha dado cauce ininterrumpido, persistente y denodado a un sueño social que ha logrado traducirse en proyecto e iniciativa para estar ahora en ocasión de elevarse a la jerarquía de una ley federal llamada a ser promotora del cambio social.

Culmino saludando la presencia en este Recinto de los representantes de organizaciones civiles dentro de los que destaca la presencia de quienes como promotores ciudadanos de esta gran cruzada, comprometieron su determinación y su empeño infatigable en la construcción de este proyecto. Para ellos nuestro invariable reconocimiento.

Pero sobre todo estoy cierto, el esfuerzo desplegado merece y merecerá la gratitud de quienes no están presentes en esta sesión pero son los destinatarios y beneficiarios finales de esta trascendental iniciativa.

En efecto, es la hora y el momento de que en el silencio interior escuchemos señoras y señores diputados, la voz del México desheredado, aquél que en las grandes urbes se retrata en la pupila de un niño de la calle y en las azules montañas en el rostro de un niño indígena. Es la voz de quienes sufren abandono y orfandad; de las víctimas de la violencia intrafamiliar; de los enfermos terminales de escasos recursos; de las personas con capacidades diferentes; de los enfermos de alcoholismo y otras adicciones; de nuestras mujeres y hombres de la tercera edad.

Esa voz, esa voz nos conmina a solidarizarnos con la redención de su pobreza ancestral y nos recuerda, nos recuerda hoy y aquí, que un voto a favor de este dictamen es un voto contra la desigualdad y contra la exclusión.

Gracias.

-PRESIDENTA: Gracias diputado.

Tiene el uso de la palabra el diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos, del Partido del Trabajo.

-DIP. FRANCISCO AMADEO ESPINOSA RAMOS: Con la venia de la presidencia; compañeras y compañeros diputados:

El poder comunitario, el poder del pueblo, ha sido nuestra divisa. Nos

congratulamos como partido y como organización social, de que la representación del pueblo en este Pleno considere el dictamen que nos ocupa.

Tenemos que transitar de la democracia representativa a la democracia participativa y éste es un paso que nos lleva a esa meta. México está ávido de participación, nuestro pueblo está apto para hacer suyo el derecho a expresarse y a ser oído y para actuar, para decidir por sí mismo.

Estos son los logros que desde 1997 venimos impulsando cuando esta Soberanía representante del pueblo no tiene una mayoría absoluta y corporativa.

El esfuerzo que durante años han mantenido los organismos políticos independientes, autónomos, de izquierda, está dando sus primeros frutos.

Pensar que un proyecto de decreto como el que se presenta en esta soberanía fuera aprobado en el antiguo régimen, era simplemente utópico. Hoy la utopía como toda utopía por la que se lucha y se persevera, es realidad.

Asimismo debemos reconocer que este proyecto de ley cubre el vacío legal y que brindara certeza jurídica a las organizaciones que trabajan a favor de los grupos y sectores marginados de la sociedad mexicana.

Como dice el dictamen en comento, la ley que se propone coloca a la participación ciudadana organizada en una condición privilegiada que siempre debió tener.

Las organizaciones civiles tienen derecho a constituirse y a llevar a cabo su labor porque nuestra norma fundamental, en el primer párrafo del artículo 9, garantiza el derecho a la libre asociación con base en un objeto lícito.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo el presente dictamen es un paso de justicia y equidad al gran reclamo de la sociedad para que su opinión, su participación en las decisiones de la vida pública sean tomadas en cuenta.

Queremos reafirmar en este momento que nuestro instituto político lucha por esto y más. Por eso, en lo que es la democracia participativa para la reforma del Estado, hemos considerado seguir apoyando los siguientes aspectos.

El presupuesto participativo, la consulta ciudadana, la afirmativa ficta, gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno, rendición de cuentas, auditoría social, ejecución de obra ciudadana, iniciativa popular, revocación de mandato, referendium, plebiscito, licitación abierta y derecho a la voz ciudadana. Con ello lograremos el propósito que nos hemos fijado.

Por las consideraciones antes expuestas, nuestro grupo parlamentario vota a favor del dictamen en comento. Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Muchas gracias, diputado.

Tiene el uso de la palabra el diputado Jorge Legorreta Ordorica, del Partido Verde Ecologista de México.

EL C. DIPUTADO JORGE LEGORRETA ORDORICA: Con su permiso diputada presidenta. Compañeras y compañeros diputados: el día de hoy se somete al pleno de esta Cámara el dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana

que expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil que pretende colocar a la participación ciudadana organizada en una condición privilegiada y dotarla de una legislación que la estimule y vigile el diseño de las políticas públicas.

Por tal razón el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México tiene las consideraciones siguientes:

La corresponsabilidad en el desarrollo económico, social y demográfico no sólo se da en los espacios políticos y en la realización de acciones por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal. Se da también con la constante actividad de las acciones de la sociedad civil que día con día encuentran espacios para luchar por las necesidades básicas en los rubros de salud, desarrollo y protección al medio ambiente, sin menospreciar desde luego el de los derechos humanos.

El presente dictamen enriquece la legislación nacional y fomenta las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, así como establece las facultades de las autoridades que aplicarán este ordenamiento y favorece la coordinación entre el sector público y social.

Sin lugar a dudas la sociedad civil se ha organizado para participar más activamente en el desarrollo económico, social y democrático de los países. Esta realidad nos conduce inexcusablemente a respaldar con esta ley el compromiso de los ciudadanos que se agrupan para ejercer actividades de interés social, bienestar colectivo y desarrollo humano y reconocer su derecho a recibir los estímulos y apoyos que requieren en esta importante tarea.

Ante las múltiples demandas internas y un Estado que tiende a ser cada vez más reducido, los gobiernos muchas veces no logran solucionar las progresivas necesidades de los ciudadanos y de los respectivos países.

En este contexto los gobiernos y los organismos internacionales recurren cada vez con mayor frecuencia a las instituciones y organizaciones privadas, quienes contribuyen con sus habilidades y métodos a colaborar en las soluciones de los problemas.

Por otra parte, cada vez más las personas buscan una oportunidad para hacer presentes sus puntos de vista y así lograr que los encargados de diseñar las políticas públicas tomen sus intereses en consideración.

La ley define por primera y única ocasión, para la instalación del Consejo, que se invitará a los representantes de las organizaciones que actuarán como consejeros permanentes, 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 en tercio cada año por un periodo de tres de duración.

Por todo ello, el Partido Verde Ecologista de México apoya el presente dictamen esperando que la expedición de esta ley incentive la participación de la sociedad civil en el devenir de México.

Es cuanto, diputada Presidenta.

- LA C. PRESIDENTA: Gracias, diputado.

Tiene el uso de la palabra el diputado Omar Ortega Alvarez, del Partido de la Revolución Democrática.

- EL C. DIP. OMAR ORTEGA ALVAREZ: Con su venia, Presidenta; compañeras y compañeros diputados: En las últimas décadas, en el marco del desarrollo de las sociedades, la participación de los ciudadanos integrados en las organizaciones de carácter altruistas, ha sido cada vez más intensa, en América Latina el desarrollo de éstas generalmente se ha asociado al crecimiento que se ha presentado en los rubros económico, político y social, por lo que la falta de consensos por lo general, desarticula la cohesión de los valores básicos de los sistemas sociales.

En nuestro país, después de diversas señales de solidaridad mostradas por la sociedad civil, sobre todo a partir de los eventos que padecemos con el terremoto de 1985, los mexicanos hemos sabido entender la trascendencia que representa la colaboración civil, más allá de las actividades que desarrollan las instituciones de gobierno en donde en muchos casos quedan rebasadas sus capacidades de respuesta.

Es por ello que para el Partido de la Revolución Democrática constituye un motivo de satisfacción que este pleno aborde el dictamen sobre la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, por las siguientes

CONSIDERACIONES

En primer lugar, debe destacarse que esta Ley es un anhelo de múltiples organizaciones de la sociedad civil que data de 1995, cuando se presentó el Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y de Desarrollo Social; posteriormente se hicieron otros intentos de iniciativas de leyes similares, hasta que el 23 de abril del 2002, el Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVII Legislatura de esta Cámara de Diputados, presentó a nombre de varios diputados de esa Comisión y de organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa de ley que hoy nos ocupa. Es decir, esta Ley es resultado de la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y el Congreso de la Unión.

Me parece que este proceso constituye un ejemplo a seguir en las labores legislativas.

En segundo lugar, la creación de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, se inscribe en un proceso relativamente reciente en nuestro país.

La incorporación de la normatividad para la participación ciudadana, en nuestro sistema jurídico, ya se trate de la aprobación de leyes de participación ciudadana en las entidades federativas de la República, ya de la conformación de la Comisión de Participación Ciudadana como Comisión Permanente en la pasada

legislatura de esta Cámara de Diputados, ya, en fin, de la elaboración de la ley en comento.

El hecho es que en los años recientes se han dado diversas medidas para definir los espacios y los mecanismos institucionales de participación ciudadana en México. Sin duda, todavía nos queda un largo camino por recorrer, pero esta ley es un paso importante en ese trayecto.

En tercer lugar, y esto es importante, se preserva su autonomía pues las organizaciones de la sociedad civil pueden decidir de manera independiente si optan por el registro y por lo tanto por los derechos y obligaciones incorporados en esta ley. Si me permiten una comparación, guardando las diferencias en el tipo de organización y sobre todo las diferencias de objetivos y actividades, esta ley tiene para las organizaciones de la sociedad civil una relevancia tal, como lo fue para los partidos: su reconocimiento constitucional como organizaciones de interés público.

En cuarto lugar, dentro de los muchos aspectos de esta ley que son dignos de comentario, quiero destacar solo dos:

Primero, la asignación de donaciones del poder público a las organizaciones civiles será reglamentada y por lo tanto se limitará la discrecionalidad de las autoridades en dicha asignación. Esperamos que con esta ley las donaciones sean transparentes y así se pueda evitar procedimientos oscuros, como el que recientemente han escenificado algunas autoridades con relación a la organización llamada PRÓVIDA.

Segundo. El otro aspecto a destacar es el relativo a la participación ciudadana. Las organizaciones de la sociedad civil que obtengan su registro serán consideradas como instituciones de consulta en los procesos de planeación democrática para el desarrollo nacional a que se refiere el artículo 26 constitucional. De esta manera el principio de planeación democrática adquiere mayor concreción procedimental en términos de participación ciudadana.

Uno de los acontecimientos más importantes y profundos de las últimas décadas en la vida pública mexicana fue la llamada emergencia de la sociedad civil. Vale decir la proliferación de un amplio mosaico de organizaciones ciudadanas y autónomas que se constituyeron tanto para impulsar la transición política en busca de democracia, como para desarrollar acciones a favor de múltiples demandas particulares. Con ello las organizaciones de la sociedad civil son una expresión y un vehículo de la construcción de la ciudadanía y sin duda constituyeron un motor de la transición política y la democratización.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil es de cierto modo un justo reconocimiento a la contribución política de estas organizaciones. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil significa la respuesta del Poder Legislativo al cada vez mayor interés que estas organizaciones han

manifestado, ya que con sus actividades inciden en las oportunidades de desarrollo, fortalecimiento y crecimiento de los mexicanos, siendo al día de hoy un sector sustantivo de las acciones y programas que desarrollan las instituciones públicas.

Compañeras y compañeros Diputados:

Evidentemente toda ley es perfectible y en el caso de la Ley de Fomento para el Partido de la Revolución Democrática existen algunos aspectos que podrían mejorarse. Sin embargo, en conjunto esta ley representa un avance para la vida democrática y la participación ciudadana en nuestro país.

En consecuencia, el voto del Partido de la Revolución Democrática será a favor del dictamen de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Es cuanto.

(aplausos)⁸⁴

Consideramos importante hacer un paréntesis en esta discusión. Como podemos darnos cuenta sólo el Diputado Omar ortega Álvarez hizo referencia a las organizaciones civiles como las principales interesadas en que esta Ley se promulgase. También realizó un comentario sobre la participación ciudadana, punto significativo, pues he aquí el carácter de generalidad que tiene esta ley. Y finalmente, habló de que es un principio esta ley, es decir, que se busca perfeccionarla.

“-PRESIDENTE, DIP. JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO: *Gracias diputado.*

Tiene el uso de la palabra la diputada María Angélica Ramírez Luna, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

-DIP. MA. ANGELICA RAMÍREZ LUNA (PAN): *Con su permiso, señor Presidente.*

El dictamen que hoy presentamos los que integramos la Comisión de Participación Ciudadana es sin duda un logro que los diputados de esta Legislatura estamos alcanzando.

Podemos demostrar que los consensos entre los diferentes grupos

⁸⁴ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/servdd/verest/59L/1ano/1po/151203.htm>

parlamentarios presentados ante esta soberanía se imponen a los intereses de los que tratan de lacerar el trabajo legislativo que como representantes de nuestra sociedad tenemos a nuestro encargo.

De igual manera no podemos dejar del lado el esfuerzo de los Legisladores que nos antecedieron, especialmente de nuestro compañero panista Miguel Gutiérrez Hernández, quien además de haber sido el Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana en la LVIII Legislatura, trabajó para lograr este resultado que hoy se traduce en dictamen. Además de honramos hoy con su presencia.

Gracias compañero por estar aquí. (aplausos)

Reconozco de igual forma la labor de nuestros compañeros senadores que trabajaron incansablemente desde hace ya mucho tiempo para lograr este dictamen.

Asimismo quiero expresar mi admiración y mi reconocimiento a todos los que participaron y ayudaron al mejoramiento de este dictamen, a todos aquellos quienes realmente han trabajado en beneficio de la sociedad civil, esa sociedad participativa y preocupada por ganar espacios.

Debemos reconocer el trabajo y el entusiasmo de todos los grupos parlamentarios del Congreso General para trabajar en conjunto, lo cual se tradujo en este dictamen que se votará a favor por unanimidad ante el pleno y que se votó en el Senado de la República y en el seno de la propia Comisión de Participación Ciudadana.

En Acción Nacional sabemos que la sociedad civil es el eje rector de un buen gobierno. La participación y la comunicación de la sociedad organizada en los asuntos públicos, coadyuvan a tener un Estado fuerte, un Estado sólido, un Estado de derecho.

Debemos ser conscientes y respetuosos del derecho constitucional enmarcado en los artículos 9 y la fracción III del artículo 35 de nuestra Carta Magna, a la inviolabilidad del derecho, a la manifestación de ideas, al derecho de reunión con fines lícitos y al derecho de tomar parte en los asuntos políticos del país.

Los diputados federales del Grupo Parlamentario del PAN rechazamos cualquier intento de represión a la libre asociación lícita. De igual forma reprochamos a los actores políticos que intenten diluir las peticiones de nuestra sociedad.

Acción Nacional siempre ha estado y estará en la lucha social por alcanzar el bien común, por alcanzar el desarrollo integral de nuestro México.

La participación de nuestra sociedad ha sido prioridad para el actual gobierno federal. Es menester de nosotros como representantes populares accionar en pro de la sociedad, el fomentar las actividades en beneficio de las comunidades y de la ciudadanía.

De igual manera, en el presente dictamen se estipula la creación de una Comisión Intersecretarial y de un Consejo Técnico Consultivo, lo anterior con la finalidad de fiscalizar los recursos destinados hacia las asociaciones u

organizaciones inscritas ante el registro y que hayan cumplido con los registros enmarcados en la propia ley.

Consciente que este dictamen con proyecto de ley es perfectible, estoy cierta que significa un gran avance en la vida política y social de nuestro país.

Doy la bienvenida a la regulación jurídica de las actividades de las organizaciones civiles. Nuestro país necesita incentivos jurídicos que ayuden al desarrollo en beneficio de nuestra sociedad. Estoy segura que estamos conscientes que nuestro país atraviesa por momentos difíciles en cuanto a participación se refiere. Vemos con tristeza que el abstencionismo en elecciones en cada vez mayor, que la sociedad no cree en los gobernantes en general. La credibilidad de nuestros partidos políticos es cada vez menor.

Debemos combatir estas premisas. Yo les convoco, compañeras y compañeros, a votar a favor de este Dictamen, debemos iniciar a solidificar las bases de nuestro Sistema Jurídico. Los Diputados Federales de Acción Nacional estamos comprometidos con nuestros electores, con nuestra sociedad y con nuestras familias.

Por ello, votaremos en pro de la aprobación del Dictamen que presentamos los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana.

Señoras y señores Diputados, vamos a ayudar al crecimiento de nuestro país, dotemos de una buena Ley para el fomento de las actividades realizadas por las organizaciones civiles. Es nuestra tarea y nuestro encargo, cumplamos lo que hemos prometido, en nuestras manos está el futuro de nuestra nación. Seamos responsables y legislemos en beneficio de la sociedad que nos eligió.

Muchas gracias. (aplausos)

-EL C. PRESIDENTE. Gracias Diputada. Tiene el uso de la palabra, la Diputada María del Carmen Izaguirre Francos, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

-LA C. DIPUTADA MARIA DEL CARMEN IZAGUIRRE FRANCOS. Con su permiso, señor Presidente. Honorable Asamblea.

Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado su capacidad para entender las necesidades de nuestras comunidades, que muchas veces igualan o superan a las del Gobierno. Asimismo llegan a aquellos rincones de la vida social que no pueden ser atendidos por el propio Gobierno.

El Dictamen que hoy se pone a consideración de esta Soberanía, es el fruto de un trabajo arduo que se ha venido llevando a cabo años atrás por la sociedad civil y por el Poder Legislativo, por lo cual el esfuerzo realizado por estos seguidores quedó exitosamente plasmado en los artículos de esta Ley.

Sin lugar a dudas se trata de una ley que goza de una amplia legitimidad, de un amplio consenso entre las propias organizaciones civiles, quienes son las directamente involucradas en instaurar este marco de fomento a sus actividades. Hay que resaltar que se trata de una ley de orden federal que establece, por

primera vez, un marco que normará la relación entre la Administración Pública Federal y las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil organizada es un actor clave en la construcción del Estado moderno. Sin su participación no puede entenderse la tarea de Gobierno y tampoco la suma de los esfuerzos ciudadanos para hacer de cualquier sociedad una realidad mejor.

Con la emisión de un voto a favor de este Dictamen se cerrará un largo ciclo de trabajo y esto contribuirá a fortalecer la participación ciudadana en el diseño de ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Estoy convencida de que fortalecer la participación ciudadana no sólo mejorará la democracia en México sino que también contribuirá en forma decisiva al desarrollo social y al crecimiento económico.

Nuestro país requiere de la participación intensa de los ciudadanos a través de sus organizaciones. La emergencia de la sociedad civil organizada es una de las grandes fortalezas que hoy tiene México.

Hacemos un llamado a los grupos parlamentarios que conforman esta honorable Cámara para que aprueben esta ley que será el inicio de una relación más estrecha entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Sostengo que una sociedad es más democrática en la medida en que el ciudadano como persona o integrado a una organización participa con la autoridad en las acciones de Gobierno.

El Gobierno Mexicano debe redimensionar el papel de estos grupos en asuntos de interés colectivo ya que en nuestro país las organizaciones de la sociedad civil han cobrado cada vez mayor importancia y han ampliado la cobertura de sus campos de acción ya que en estos tiempos no existe rama de la actividad pública en donde no se encuentre el activismo de estos núcleos ciudadanos.

Hoy damos paso a un importante elemento de la democracia en nuestro país, el dictamen de referencia asume como premisa fundamental la responsabilidad del Estado de promover y garantizar la participación ciudadana, hacer de la sociedad el agente de cambio más importante en nuestro difícil y aún pendiente proceso de transición y de consolidación democrática.

Con la aprobación del dictamen enriqueceremos el marco jurídico de nuestro país mediante una ley que fomente las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, toda vez que por primera ocasión contaremos con un cuerpo normativo que permitirá fortalecer las importantes tareas que realizan las instituciones sociales para contribuir a nuestro desarrollo.

Por todo esto, compañeros y compañeras, los quiero invitar a expresar su apoyo mediante su voto favorable al dictamen de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y en nombre, en nombre de todas esas personas que se benefician día a día con el trabajo de estas

*organizaciones, les digo: ¡Muchas Gracias! (aplausos)”.*⁸⁵

Por lo que respecta a las palabras de la diputada María del Carmen Izaguirre Francos fue la única que le da la importancia a la legislación para apoyar actividades que contribuyan a un desarrollo social que beneficie a todos, ya que los otros diputados han considerado que el esfuerzo legislativo que han realizado ha sido arduo, difícil, pero satisfactorio.

“- EL C. PRESIDENTE: Gracias diputada. No habiendo más oradores registrados, consulte la Secretaría a la Asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general.

- LA C. SECRETARIA, DIP. AMALIN YABUR ELIAS: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la Asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general.

Los ciudadanos diputadas y diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo:

(V O T A C I O N)

Gracias. Los ciudadanos diputadas y diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo:

(V O T A C I O N)

La mayoría por la afirmativa, diputado Presidente.

- EL C. PRESIDENTE: Suficientemente discutido en lo general. Para los efectos del artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se pregunta a la Asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

No habiendo quien reserve artículos para discutirlo en lo particular, Se pide a la Secretaría, se abra el sistema electrónico por diez minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del dictamen en un solo acto.

- LA MISMA C. SECRETARIA: Se pide se hagan los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. Abrase el sistema electrónico por diez minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular.

(V O T A C I O N)

-LA SECRETARIA: Ciérrase el sistema electrónico, por favor.

De viva voz, ábrase la curul 350 del diputado José Adolfo Murat Macías. Por

⁸⁵ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/servdd/verest/59L/1ano/1po/151203.htm>

favor.

-EL DIP. JOSE ADOLFO MURAT MACIAS (desde su curul): José Adolfo Murat Macías, a favor.

-LA SECRETARIA: Del diputado Mireles Morales, el sentido del voto.

-EL DIP. CARLOS MIRELES MORALES (desde su curul): A favor.

-LA DIP. URREA CAMARENA MARISOL (desde su curul): Urrea Camarena Marisol, a favor.

-LA SECRETARIA: Urrea Camarena Marisol, a favor. Muchas gracias.

La curul 385.

-EL DIP. VICTOR ERNESTO GONZALEZ HUERTA (desde su curul) Víctor González Huerta, a favor.

-LA SECRETARIA: Gracias diputado, González Huerta.

Del diputado ¿José Luis Naranjo?

-EL DIP. JOSE LUIS NARANJO (desde su curul): A favor.

-LA SECRETARIA: Gracias diputado.

Señor Presidente se emitieron 443 votos en pro, cero en contra y 7 abstenciones.

Cumplida la encomienda, diputado Presidente.

-EL PRESIDENTE: Gracias diputada Secretaria.

Aprobado en lo general y en lo particular por 443 votos el Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.⁸⁶

Finalmente, esta ley se aprobó después de que la Cámara de Senadores realizara las siguientes modificaciones:

- Se expresa que la ley es de orden público e interés social y que las actividades que desarrollen las organizaciones de la sociedad civil deben estar encaminadas al bienestar y desarrollo humano.
- Se elimina la referencia a las actividades de “desarrollo social”, estableciendo que la ley se aplicará a las organizaciones mexicanas que realicen las actividades consideradas objeto de fomento.
- Se hace referencia a la entrega de “apoyos y estímulos” en lugar de “recursos”, ya que estos conceptos son más amplios y el fomento a las

⁸⁶ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/servdd/verest/59L/1ano/1po/151203.htm>

actividades de las organizaciones no se agota en la entrega de recursos públicos.

- Se reduce la estructura de la Comisión de Fomento de Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrándose sólo con las cuatro dependencias principales que se ven involucradas en la materia.

Como podemos observar, y previas dudas que nosotros teníamos respecto de los estímulos que el gobierno piensa otorgar, podemos darnos cuenta de que una de las intenciones de los diputados es otorgar una pequeña partida del erario público para apoyar a las organizaciones civiles. Esto puede considerarse como un error, ya que en México aún existe una cultura de la “preferencia”, es decir, que es probable que los “estímulos y apoyos” (antes recursos) que el Estado otorgue, serán para aquellas organizaciones que para el gobierno en turno sean convenientes. Tal es el caso de las miles de organizaciones que se unieron el domingo 27 de junio del 2004 para inconformarse por la inseguridad. Pero desde nuestro punto de vista, fue un movimiento completamente político en contra del gobierno del Distrito Federal y su representante, Andrés Manuel López Obrador.

PROMULGACIÓN: En esta etapa, el Ejecutivo reconoce de manera formal la existencia de una ley o decreto. Es decir, que este poder ha revisado que la nueva ley, en nuestro caso, la Ley Federal de Fomento las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, ha cumplido con todos los requisitos establecidos.

PUBLICACIÓN: Esta es la etapa en la que se hace del conocimiento de todo el país a través del Diario Oficial de la Federación, y en el caso de nuestra ley de estudio, ésta se promulgó el día 9 de febrero del 2004.

3.3 Contenido de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como ya lo analizamos en el punto 2.3, esta ley se divide en 6 capítulos, 32 artículos y 6 artículos más que son transitorios. A continuación haremos una síntesis por capítulo subrayando las cuestiones que a nuestro parecer son las más importantes.

El primer capítulo comprende del artículo 1º al Artículo 4º y se denomina “Disposiciones Generales”, se señalándose que la ley es de orden público e interés social. Este señalamiento resulta importante puesto que todas las leyes deben tener un carácter general y de orden público; las leyes no se personalizan. Así mismo, se mencionan los cinco objetivos de esta ley, a saber: 1) Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil; 2) Establecer las autoridades y órganos que coadyuvarán con el fomento de estas actividades; 3) Determina las bases en las que la Administración Pública Federal fomentará las actividades; 4) Establece los derechos y obligaciones que las organizaciones de la sociedad civil tendrán para ser objeto de fomento de sus actividades; 5) Esta ley busca que exista una coordinación directa

entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil.

Como podemos observar, el objeto de esta ley es bastante claro, pues se basa prácticamente en la coordinación de estos entes producto de la sociedad, y por otro lado, busca fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Esta situación puede resultar conveniente para la Administración Pública, pues bien es cierto, que hoy día las organizaciones civiles y ONG's, realizan actividades que el Estado, por la cantidad de trabajo que tiene y la carencia de organización, ha dejado de lado.

En este mismo capítulo también se establece una especie de glosario en el que se incluyen términos “específicos”, los cuales se utilizan a lo largo de la ley.

Por otra parte, se menciona que las primeras organizaciones que obtendrán el apoyo de la Administración Pública son las organizaciones mexicanas que se encuentren constituidas legalmente, y en segunda instancia, este apoyo se le otorgará también a las organizaciones internacionales, en las que sus órganos de administración y representación estén integrados mayoritariamente por mexicanos que tengan señalado un domicilio en el territorio nacional.

Esta aclaración nos parece que tiene un lado positivo y otro negativo. Por el lado positivo, consideramos que apoyar a las

organizaciones mexicanas constituye una ayuda directa a la sociedad mexicana. Pero en cuanto al lado negativo, observamos que existe una vulnerabilidad en el sentido que algunas ONG's y muchas otras organizaciones civiles tienen integrantes extranjeros, quienes se preocupan más por brindar un apoyo altruista que las mismas organizaciones mexicanas.

El segundo capítulo comprende del artículo 5° al 9° y se le designa como "De las Organizaciones de la Sociedad Civil". Sin que se mencione cuáles son las Organizaciones de la Sociedad Civil, se establece cuáles son las actividades objeto de fomento, mismas que se analizaron en el apartado 3.2.1 de este trabajo de investigación y análisis. Por otra parte, establece una docena de derechos, de los cuales creemos que los más importantes son los establecidos en el Artículo 6°, fracciones V, VI, VII, IX, que al pie de la letra dicen:

"V) Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

VI) Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en materia;

VII) Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;

IX) Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las

*actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;*⁸⁷

Observamos que esto cuatro derechos son aquellos que pueden llamar a las organizaciones a integrarse en el Registro (el cual se crea para tener un control de las Organizaciones de la Sociedad Civil). Por un lado, el tener incentivos fiscales siempre es necesario para cumplir con los objetivos buscados por las organizaciones, sin que exista una piedra de por medio llamada Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, nuestra crítica va dirigida al término “apoyos económicos”. ¿Estos apoyos económicos los entregará directamente el Estado?. Porque de ser así, estamos hablando de un Estado que se convertirá en benefactor y se dedicará a otorgar dinero a organizaciones las cuales ni la misma población conocerá.

Ya en el artículo 7° la ley establece cuáles deben ser los requisitos legales que debe tener una organización para poder aprovechar de estos incentivos que se establecen. Algunos de estos son:

- Estar inscritas en el Registro.
- Que sus órganos se encuentren legalmente constituidos.
- Contar con sistemas de contabilidad.
- Informar anualmente a la autoridad de las actividades que realizan.
- Si existen modificaciones en la organización habrá que notificarlas al

⁸⁷ Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de febrero del año 2004.

Registro.

- No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral (aunque cabe recordar que nos encontramos en el país menos indicado para tal efecto).

Sin embargo para toda regla hay una excepción, y las excepciones en esta ley son solamente dos. Si, existen dos razones las cuales, de presentarse, las organizaciones quedarán completamente fuera de la posibilidad de tener un incentivo fiscal o una ayuda económica. La primera de ellas es que exista entre los directivos de una organización y los servidores públicos, encargados de otorgar o autorizar los apoyos y estímulos públicos, relaciones de interés o nexos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado, o sean cónyuges. La segunda se refiere a que exista una contratación con los recursos públicos entre alguna organización y un funcionario público un interés o nexo de parentesco o consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado.

En el capítulo tercero, titulado “De las Autoridades y las Acciones de Fomento” y que abarca del Artículo 10° al 14°, se nos dice que será el Ejecutivo federal quien constituirá la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual se encargará de dar un seguimiento a las actividades que realicen tales organizaciones, así como su evaluación. Esta Comisión se integrará por un representante de SEDESOL, uno de la SEGOB, uno de la SHCP y otro más de la SRE. Consideramos que esta Comisión, tarde o temprano se

politizará, aunque la presencia de un representante puede ser vital para que las ONG's y otras organizaciones hagan llegar sus propuestas.

Algunas atribuciones de la Comisión son:

- Definir políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones civiles.
- Evaluar las políticas y acciones de fomento de las actividades de las organizaciones civiles. Promover el diálogo entre los sectores público y privado para mejorar las políticas públicas.
- Conocer de las infracciones e imponer las sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil.

Esta Comisión tendrá dos órganos de apoyo, uno será el Registro y el otro será un Consejo Técnico Consultivo. Los alcances de la Comisión y sus órganos aún es desconocida, ya que el paso del tiempo es el que hablará de su eficacia.

Por lo que se refiere al capítulo cuarto, en él se incluyen los artículos del 15° al 25° y se le denomina "Del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información". En este, se determina la creación de esta instancia y su operación como responsable de inscribir y regular las agrupaciones sociales objeto de esta ley.

En cuanto al capítulo quinto “Del Consejo Técnico Consultivo”, el mismo nos menciona que estará integrado por un servidor público que designe la Comisión, nueve representantes de organizaciones sociales, cuatro de los sectores académico, profesional, científico y cultural, dos más del Poder Legislativo Federal (un senador y un diputado) con desempeño afín a la materia que regula la ley, y un Secretario Técnico que designará el Presidente de este Consejo. Esperamos que este Consejo no se politice hasta llegar a ser un trampolín para obtener un puesto político, y sea un instancia con carácter consultivo.

Este Consejo tiene la siguiente funciones:

- Analizar las políticas de Estado.
- Impulsar la participación ciudadana en el seguimiento, operación y evaluación de las mismas.
- Integrar comisiones y grupos de trabajo.
- Sugerir medidas administrativas y operativas.
- Coadyuvar en la aplicación de la ley.
- Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y sanciones.
- Expedir el Manual de Operación.

Finalmente, en el capítulo sexto, que incluye los artículos 30º, 31º y 32º, y que se intitula “De las infracciones, Sanciones y Medios de Impugnación”, se establece cuáles son las acciones que derivan una infracción, estas son: realizar actividades de autobeneficio o beneficio

mutuo; distribuir remanentes financieros provenientes de apoyos o estímulos entre sus integrantes si los estímulos los destinan para fines distintos por lo que fueron solicitados; así mismo, causará infracción si una vez que se han otorgado los estímulos o apoyos, el fin para el que fueron otorgados no se realiza. También serán penados con infracción si los apoyos otorgados se utilizan para proselitismo político o religioso.

Si las organizaciones se abstienen o no mantienen a disposición de las autoridades competentes o público en general información sobre las actividades que realicen con los apoyos o estímulos, serán infraccionadas; si omiten o integran información falsa a sus informes, también lo serán.

Las sanciones que puede establecer la Comisión a través del Consejo Técnico son las de apercibimiento, multas, suspensiones (sólo por un año) y hasta la cancelación definitiva de su inscripción. Los medios de impugnación serán los que se establezcan en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.4 Perspectivas de la Ley Federal de Fomento las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado mexicano.

En este punto nos concentraremos en las ventajas y desventajas que a nuestra opinión, consideramos que la Ley Federal de Fomento las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil tiene. También contestaremos a las siguientes preguntas respecto de la situación que actualmente la ley vive: ¿La ley se ha cumplido a partir de su promulgación y la fecha que entró en vigor?, ¿los órganos que la ley establece existen?, ¿cuál es la opinión de las organizaciones civiles respecto de esta nueva ley?.

VENTAJAS

1. Las organizaciones civiles, o bien las organizaciones internacionales que cuentan con una representación importante de mexicanos (algunas ONG's), más allá de estar limitadas, comienzan a tener un soporte legal que puede ser el principio para que sus peticiones sean escuchadas.
2. La ley brinda "apoyos o estímulos" para aquellas organizaciones que se inscriban dentro del Registro. Esta es una ventaja porque el mismo gobierno se compromete a apoyar a organizaciones que persiguen fines no lucrativos pero que no tienen un recurso para dar un salto, y convertirse en una organización que apoye directamente a la sociedad y

se encuentre coordinada con el Estado.

3. Son varias las actividades que la ley fomenta, dieciséis aproximadamente; la cual indica que el Estado trata de no dejar a nadie de lado. Su apoyo es amplio, y sin aparente interés. Es decir, lo mismo puede apoyar a una ONG ecológica, que a una que se dedique a promocionar el deporte.

4. Existe la manera de hacer llegar al Estado programas y proyectos de las ONG's, involucrando al gobierno en turno a que otorguen un apoyo incondicional. Esta forma de hacer del conocimiento de los gobiernos los proyectos planteados, es a partir de la Comisión, Registro y Consejo Técnico que la ley establece.

DESVENTAJAS

1. La ley carece de conceptos jurídicos actuales, como definir qué son las organizaciones de la sociedad civil; definir qué se debe entender por apoyo o por estímulo, que es uno de los puntos medulares de la misma. Estas lagunas legales muchas veces provocan que exista un vacío entre el gobierno y el receptor (ONG's y sociedad en general), y como resultado se puede obtener que tanto una como otra parte se deslinden de sus obligaciones.

2. Los órganos que establece la ley para la vigilancia de su buen funcionamiento podríamos decir que es muy gris; es decir, están tan mal estructuradas que se puede prestar a que estos se politicen. Un ejemplo: el Consejo Técnico se conforma por 17 personas entre el gobierno y organizaciones, pero no se menciona el proceso de elección de los 9 espacios proporcionados a estas últimas. Este vacío lo podemos interpretar como “intereses de los gobiernos”, pues apoyarán a los dirigentes de organizaciones que se encuentren identificados con el gobierno mismo.

3. Si bien es cierto que estos entes creados por la ley interactúan directamente con la sociedad, no se establece la manera en que se deben presentar proyectos. Nos referimos a este punto, porque como se vio en el Capítulo 2 de esta investigación, en la Unión Europea y hasta en los Estados Unidos de América, se establece una regulación en cuanto a esta dinámica. Para los últimos está la ley Lobbying; para los primeros hay, una serie de escalafones que hay que subir para llegar hasta el representante que pueda hacer valer un proyecto dándole un carácter jurídico, o legal, o político, pero encaminado a buscar el objetivo de dicho proyecto. Aunque en esta ley se busca que los proyectos de las organizaciones civiles entren en el apartado de Contabilidad del Informe Presidencial, seamos sinceros, esto puede traer un desvío de fondos por parte de las autoridades.

Por lo que se refiere a las respuestas de las preguntas planteadas, podemos hacer un breve resumen en el que la actualidad de esta ley

pareciera no importarle a nadie. Por una parte, en los artículos transitorios se establece que la Comisión deberá estar formada en los siguientes 30 días hábiles, y hasta la fecha no hay Comisión, y sin Comisión no hay registro ni Consejo.

Por otra parte, podemos decir que la ley, a pesar de ser vigente, carece de interés por parte de las autoridades, probablemente por el exceso de carga de trabajo que se maneja. Esperemos que pronto esta ley entre en vigor, ya que cabe aclarar que sin ser una joya legislativa, sí es un principio que las ONG no deben desaprovechar.

Por lo que respecta a la opinión de algunas ONG's, es claro que están completamente de acuerdo con la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo en el debate que se celebró en el Senado de la República, bajo el título "Hacia una Agenda Común" quedaron expuestas varias propuestas para mejorar la coordinación entre ellas y los órganos de gobierno, en el caso concreto del mismo Senado. Dichas propuestas y comentarios respecto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil fueron las siguientes:

"Buenos días miembros del Senado de la República presentes, compañeras y compañeros de las organizaciones de la sociedad civil participantes de este diálogo. Me es grato dirigir a ustedes este mensaje que da cuenta de los temas y caminos que consensamos los convocantes hace algunos meses y que hoy queremos revisar.

Como resultado de una iniciativa compartida, diversas organizaciones civiles y la Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales

Internacionales, convocamos a la realización del Foro “El Senado de la República y la Sociedad Civil / Hacia una nueva relación”, mismo que se celebró en la Ciudad de México del 19 a 21 de junio de 2002.

La trascendencia de dicho evento quedó reflejada en el diálogo franco y respetuoso que se dio entre las partes dentro de un marco institucional y que, sin duda, inauguró una nueva etapa en la historia de las relaciones entre el Senado de la República y la sociedad civil, fungiendo como testigos los representantes de los Poderes de la Unión.

El espíritu y orientación de ese diálogo quedaron plasmados en un documento firmado por los convocantes al que denominamos Consenso de Xicoténcatl. En el mismo está dada la pauta para dar seguimiento a las propuestas emanadas de los tres seminarios celebrados en el marco del citado foro y que versaron sobre propuestas de reforma al marco jurídico nacional, el primero; de colaboración entre el Senado y la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas, el segundo, y de colaboración entre las mismas partes en foros y asuntos internacionales, el tercero.

Esas propuestas, según lo establece el Consenso de Xicoténcatl, son un punto de partida para dar continuidad a este diálogo entre el Senado y la sociedad civil y dar pie a iniciativas específicas de reforma a nuestro actual marco jurídico, diseño institucional y cultura en torno a la participación ciudadana en las políticas públicas –incluida, claro está, la política exterior y su vínculo con las políticas internas.

Dicho proceso requiere de un análisis compartido, plural, abierto y profundo, para impulsar las transformaciones que requiere el país, especialmente en lo que corresponde al aspecto social y considerar asimismo espacios de colaboración e inclusión en modalidades posibles dentro del carácter público del Estado

De ahí que en el Consenso de Xicoténcatl también hayamos establecido que la transición política que hoy vivimos implica un nuevo diseño institucional y la adopción de formas incluyentes y abiertas para la reforma del Estado, que comprenda esa nueva relación entre éste y la sociedad en torno al rumbo de la nación.

En esa perspectiva, hicimos un llamado que hoy reiteramos, para configurar mecanismos eficientes para el avance de la Reforma del Estado que contemplen instrumentos adecuados para la participación y expresión de opiniones de la sociedad civil, en el entendido de que el fortalecimiento del Poder Legislativo que supone dicha reforma, pasa necesariamente por estrechar sus relaciones con la sociedad civil.

A continuación, las organizaciones convocantes del foro, presentamos a ustedes, senadores presidentes, secretarios e integrantes de diversas comisiones aquí presentes y frente a la opinión pública, una sistematización de las propuestas

temáticas surgidas de los seminarios llevados a cabo en el marco del foro antes citado, y que pretende allanar el camino para construir lo que hemos denominado una Agenda en Común.

El contenido de la misma está abierto a la inclusión de nuevas propuestas de las partes y las que fueran surgiendo de acuerdo con las prioridades nacionales.

Por otra parte, debemos aclarar que en este primer acercamiento, nos hemos concentrado en aquellas propuestas que se enfocan a redefinir las reglas de esa nueva relación entre el Senado y la sociedad civil, a la que todos aspiramos, pero que no excluye la necesidad de abordar en común iniciativas sobre temas más específicos que tienen que ver con comercio, derechos humanos, desarrollo social o medio ambiente, por mencionar algunos de ellos.

Por último, debemos señalar que la mecánica para dotar de contenido a estas propuestas hasta traducirlas en iniciativas legislativas, requerirá de un esfuerzo que pensamos debe ser compartido entre las partes, por lo que estamos abiertos a las propuestas de colaboración que en este terreno puedan surgir de esta reunión.

Senado de la República / Sociedad Civil Hacia una Agenda en Común

a) Establecer dentro de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, los mecanismos de enlace con la sociedad civil a fin de escuchar sus consideraciones y propuestas, dar seguimiento y estrechar la colaboración en los asuntos de interés común, otorgando certidumbre jurídica al grado de su participación en el proceso legislativo.

b) Introducir en la reforma del Estado la discusión sobre las figuras jurídicas de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular o ciudadana, afirmativa ficta, revocación de mandato y candidatura independiente, así como la facultad del Senado de la República para recibir iniciativas ciudadanas en cada estado federado, condicionadas a requisitos que permitan fundamentarlas, y de legislar en materia de leyes generales consideradas de interés nacional.

c) Garantizar un nuevo marco jurídico de fomento a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil a favor del desarrollo nacional. En este sentido celebramos la aprobación que ya hizo el Congreso de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

d) Promover el uso de los medios de comunicación social de manera conjunta a fin de difundir los contenidos de colaboración entre las partes, buscando en especial la apertura y mayor proyección del Canal del Congreso como un medio de la televisión abierta, que preste atención, entre otros aspectos, a la difusión de los resultados de dicha colaboración,

a una mejor comprensión ciudadana del rol del Congreso y de las diversas expresiones de la sociedad civil.

e) Ampliar las atribuciones del Senado de la República en la integración del Plan Nacional de Desarrollo, en la perspectiva de la descentralización democratizadora y de que puedan contemplarse las propuestas concretas generadas desde los estados de la República y los municipios.

f) Establecer convenios y mecanismos institucionales de colaboración y de consulta entre el Senado de la República y la sociedad civil para dar seguimiento a los programas y acciones de gobierno dentro y fuera del territorio nacional, a fin de transparentar el desempeño de los servidores públicos, el ejercicio presupuestal y el grado de avance en los propósitos, metas y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como para incidir conjuntamente en el diseño y gestión de políticas públicas.

g) Generar un proceso de evaluación nacional de los principios constitucionales que rigen la política exterior e impulso de las reformas necesarias para avanzar en la conformación de una Política Exterior de Estado y en la instauración de un mecanismo institucional de rendición de cuentas en la toma de decisiones de política internacional, abierto a toda la población y con difusión amplia en los medios de comunicación.

h) Reformar el marco jurídico relativo a las facultades de los Poderes de la Unión en la negociación, firma, ratificación, publicación, instrumentación, administración, evaluación, denuncia, juicios y controversias, en materia de tratados y acuerdos internacionales, buscando un mayor equilibrio entre los mismos y también el reconocimiento institucional de la participación de la sociedad civil en dichos procesos, aprendiendo de dinámicas similares en otras naciones y espacios multilaterales.

i) Establecer dentro de nuestro marco jurídico la obligatoriedad de que los representantes de México ante los organismos financieros internacionales sean ratificados por el Senado de la República, así como cualquier representante de México ante instancias internacionales de carácter multilateral; y que el Secretario de Hacienda comparezca anualmente ante esta soberanía para presentar un informe de actividades relacionado con las acciones y decisiones adoptadas en el seno de las instancias multilaterales donde funcionarios de dicha dependencia funjan con la representación de nuestro país.

j) Impulsar la formación de un Consejo Consultor con la participación de organizaciones civiles y sociales, para la revisión de los tratados de libre comercio, especialmente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del Acuerdo Global México-Unión Europea, del ALCA y de la puesta en marcha y operación del Plan Puebla Panamá.

k) Impulsar el ejercicio y vigencia plena de los derechos políticos de los

ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Ciudad de México, a 13 de febrero de 2003

LOS CONVOCANTES

Alianza Cívica, A.C.

Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo, A. C.

Causa Ciudadana, A. P. N.

Centro Antonio Montesinos, A. C.

Centro Mexicano para la Filantropía, A. C.

Centro Nacional de Comunicación Social

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.

Consejo de la Sociedad Civil

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A. C.

Diálogo México

DECA, Equipo Pueblo, A. C.

Fundación Miguel Alemán, A. C.

FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Movimiento Ciudadano por la Democracia, A. C.

OXFAM Internacional

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio

UAM-Xochimilco⁸⁸

Como podemos notar, el grupo anterior integrado por ONG's internacionales y organizaciones civiles, muestran un importante deseo en los mecanismos de enlace con el cuerpo legislativo, para tratar asuntos de interés común. Así mismo, a estas organizaciones les llama la atención que el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, herramientas de su uso, sean consideradas para que puedan ingresar proyectos de interés nacional. Por otra parte, a estas organizaciones les interesa tener una

⁸⁸ Véase la siguiente página electrónica: <http://www.equipopueblo.org.mx/senadovsc-elio.htm>

participación considerable en el quehacer de las políticas exteriores para que ellas puedan velar por los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Podemos darnos cuenta que tanto ONG's internacionales como organizaciones civiles han comenzado a interesarse en tener plena voz en la toma de decisiones política que afecten directamente a la sociedad en general. Las ONG's y las organizaciones civiles han comenzado a perpetrarse en asuntos que antes se consideraban inalcanzables, no obstante, habrá que preguntarnos hasta dónde su intervención es conveniente para el Estado mexicano y la sociedad en general, sin que ellas caigan en actitudes de intransigencia, generando inestabilidad en la sociedad.

CONCLUSIONES

1. Los primeros entes que se encuentran como los principales precursores de las ONG's fueron las instituciones de beneficencia del siglo XIX. Estas instituciones de alguna manera cumplían con uno de los objetivos primordiales de las ONG's, que es la promoción del desarrollo.
2. Un precursor más de las ONG's fueron los masones, grupos que de cierta manera concentran parte de su análisis a asuntos sociales y religiosos; aunque hoy día también llegan a discutir temas políticos y hasta culturales, tratando de encontrar soluciones o alternativas a problemas de índole social.
3. Fue en los años 70's y 80's que se crearon organizaciones civiles con fines determinados. Las de los años 70's, con fines de denuncia social e impulso en la participación política; es decir, que las personas comenzaban a reunirse para denunciar la violación de derechos o bien se organizaban para tener una participación directa con el Estado debido a una ausencia de representatividad por parte de los partidos políticos, sindicatos, etc. Por lo que se refiere a las de los años 80's, sus fines generalmente eran ecológicos, pues existe una preocupación por mejorar la calidad de vida de los distintos ecosistemas dentro de los cuales se encuentra el del mismo ser humano.

4. Por lo tanto, las ONG's concentran sus labores en el mejoramiento de áreas ecológicas de reserva, en crear santuarios para animales en extinción, etc. Sin embargo, después de la Convención de Río de Janeiro a principios de los años noventas, tanto los Estados como las organizaciones civiles, se dan cuenta que para alcanzar este objetivo es necesario concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de los Estados periféricos, estableciendo así el actual panorama de las ONG's.

5. El actual panorama de las ONG's es el de tener cientos de estos organismos que destinan sus esfuerzos a fines altruistas y no lucrativos en temas que van desde lo político y económico hasta lo ecológico, cultural y deportivo.

6. Como resultado de esta investigación podemos establecer que la diferencia esencial entre una asociación civil, una ONG y un grupo de presión, es que la asociación civil se encuentra reconocida por el Código Civil y por el Código Fiscal, mientras que la segunda no. Sin embargo, las ONG's son reconocidas políticamente. La diferencia entre una ONG's y el de grupo de presión podríamos decir sus fines no buscan desestabilizar el Estado, ya que sus propuestas buscan la promoción del desarrollo sin tener un fin lucrativo, o detentar el poder, mientras que los grupos de poder sí lo hacen.

7. En el caso del Estado Mexicano, una gran cantidad de ONG's se encuentran registradas como asociaciones civiles, aunque conservan su

estatus político.

8. Para las ONG's su fin será la promoción del desarrollo social. Para las asociaciones civiles, los fines que se le pueden dar a ese objeto pueden ser cualquiera, aún si estos son de conveniencia para la misma asociación. Y por su parte, el fin preponderante para el grupo de presión es influir en las decisiones gubernamentales.

9. Un elemento más que hace diferente a las asociaciones civiles de las ONG's y los grupos de presión es el de la organización, pues sin duda las ONG's y los grupos de presión se encuentran organizadas bajo esquemas que ellos mismos determinan; en cambio, en las asociaciones civiles deben seguir un orden establecido en la ley reglamentaria.

10. Cabe recordar que las ONG's las ONG's se pueden mover no sólo en un ámbito local o nacional, sino también en un ámbito internacional, tal es el caso de Greenpeace, Médicos sin Fronteras, Manos Unidas, etc., mientras que los grupos de presión y las asociaciones civiles suponen su ámbito de ejercicio en un área local o nacional.

11. Es importante recordar que en la Unión Europea se está legislando la manera de presentar los programas que las ONG's buscan llevar a cabo, para que estos sean considerados por el Parlamento Europeo en forma positiva y eficaz; esto quiere decir que las propuestas, proyectos o programas a financiar deben ser considerados por lo eurodiputados.

12. Toda la regulación sobre el cabildo exige cuatro puntos: conocer el mundo comunitario, entrar en el mundo comunitario, buscar alianzas y actuar lo más pronto posible. Por lo que se refiere a la especialización del lobbying, este se establece en el Tratado de Bruselas.

13. En los Estados Unidos de América, las limitaciones a las ONG's son en cuanto a la cantidad monetaria que se puede gastar o utilizar en materia de cabildeo. En el Estado mexicano, las ONG's no se encuentran legisladas como tal, o bien, no existe una regulación para el cabildeo en las instituciones gubernamentales.

14. Con fecha 9 de febrero del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil; podemos decir que este es el primer intento llevado a cabo en nuestro país para legislarlas.

15. Por lo que respecta a las similitudes entre la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la ley lobbying, podemos deducir que el objeto de ambas es el mismo: el fomento de las actividades y los programas que las organizaciones civiles de cada país, incluidas las ONG's, llevan a cabo.

16. La participación ciudadana ha buscado espacios diversos, de los más importantes son las ONG's. Consideramos que son cuatro espacios importantes en donde las ONG's se han especializado: la provisión de

algún servicio, la promoción del desarrollo, la prevención de la degradación ambiental, la protección de los derechos civiles, todas ellas derivadas de cuatro crisis importantes: la crisis del modelo del Estado benefactor; del desarrollo; del medio ambiente global y del socialismo.

17. El antecedente directo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil es el artículo 9º de nuestra Constitución Política, en el que se mencionan dos derechos sociales, importantes para el desarrollo democrático: nos referimos al derecho de reunión y al derecho de asociación.

18. Por libertad de asociación entenderemos el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho humano de reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

19. Las restricciones que la Constitución establece con respecto a las Organizaciones de la Sociedad Civil, las encontramos en sus artículos 33 y 130.

20. Los antecedentes de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil se crean a partir del 29 de abril de 1997 en la denominada "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social". Sin embargo, no existió apoyo por parte de las Comisiones Legislativas para dictaminar dicha ley. No fue sino hasta en la LVIII legislatura, cuando la citada ley se turnó a la Comisión de Participación Ciudadana, y para el 25 de noviembre, ésta se retornó, ya aprobada por la Cámara de Senadores para su dictaminación.

21. La justificación del nacimiento de esta ley estima que con ella se fomentarán las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a través de la regulación de su funcionamiento, otorgándoles prerrogativas y derechos para permitirles extender sus programas de bienestar social, con lo que quizá se logren abatir algunos rezagos sociales buscando el desarrollo del país.

22. La Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil establece que los gobiernos se comprometen al apoyo directo de las ONG's. Por una parte, parece coherente que el Estado apoye a organizaciones civiles y subsane el vacío que se vive en los momentos electorales, es decir, la validez de la participación ciudadana. Sin embargo, esta ley tampoco establece los mecanismos para que los proyectos que lleguen a la Comisión, sean de organizaciones civiles que el mismo gobierno apoye.

23. Consideramos que una de las maneras para evitar esto, es que los integrantes de esta Comisión, sean electos a través de exámenes de oposición con duración de un año, y que sólo los trabajadores de la SHCP, SRE, SEDESOL y Gobernación lo presenten; de tal suerte que se mantenga asegurado el enlace con el gobierno.

24. También será importante que los mecanismos de cabildeo se encuentren establecidos en el reglamento. Por una parte, consideramos que cada nivel es un especialista en la materia. Es decir, las organizaciones de la sociedad civil sólo pueden entregar sus proyectos a sus representantes del Consejo Técnico, quien a su vez, deberá establecer las bases y lineamientos bajo los cuales se tienen que presentar los proyectos para que exista un formato de estudio claro y objetivo, y así se presenten a la Comisión los mejores proyectos. Así mismo, la Comisión, al estar integrada por especialistas, podrá determinar la cantidad de presupuesto asignado, el tiempo en que se puede realizar el proyecto, y la revisión puntual y estricta del trayecto de los proyectos, ya que de no ser así, los integrantes de la Comisión podrían ser infraccionados severamente.

25. Consideramos que lo anteriormente establecido es la única manera en la que los proyectos se van a cumplir, y mediante el cual el enlace gubernamental puede ser efectivo. Sin embargo, esto no existe, y desde nuestro punto de vista, si la Ley no se perfecciona, nos enfrentaremos ante

un monstruo jurídico que abrirá caminos para la corrupción.

26. Las ONG's son los nuevos canales de participación ciudadana que apoyan a ciertos sectores de la población que se encuentran desprotegidos; al medio ambiente y también protegen los derechos civiles que son violados constantemente por la antigüedad de nuestras leyes. Sin embargo, habrá que vigilarlas y coordinarlas, pues por su propia naturaleza, las ONG's pueden perder el sentido de "altruismo" y su fin "no lucrativo", y llegarse a convertir en entes fomentadores de corrupción y hasta volverse grupos de presión, desestabilizando el Estado de Derecho.

27. Consideramos que es importante que la relación que tengan las ONG's con el Estado sea de coordinación; de tal suerte que ellas puedan trabajar y dejen trabajar a los gobiernos. Sin embargo, esto sólo puede ser posible a través de un marco jurídico que garantice dicha coordinación.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo, **Introducción a la ciencia política**, Harla 2ª edición, México, 1990.
- Aguilera de Prat, Pere Villanova, **Temas de Ciencia Política**, Editorial P.P.U, España 1987.
- Alonso Pelegrín, Emiliano, **El lobby en la Unión Europea, manual sobre el buen uso de Bruselas**, Editorial ESIC, Madrid 1995.
- B. De Celis, Jacqueline, **Los Grupos de Presión en las democracias contemporáneas**, Editorial Tecnos, S.A Madrid 1963.
- Berlín Valenzuela, Francisco, **La Crisis de los Partidos Políticos en el Mundo Contemporáneo**, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Bosch García, Carlos, **La Técnica de Investigación Documental**, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª edición, México 1973.
- Domínguez Orozco, Jaime, **Sociedades y Asociaciones Civiles**, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México 2000.
- Garita Alonso, Miguel Ángel, **Sistemas Políticos Contemporáneos**, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 2000.
- González González, María de la Luz, **Lineamientos de Teoría Política**, Ed. Mc Graw Hill, México 2000.
- Martínez Pichardo, José, **Lineamientos para la Investigación Jurídica**, Editorial Porrúa, 5ª edición, México 1999.
- Maynaud, Jean, **Los grupos de Presión**, Editorial EUDEBA, 6ª edición, Madrid 1978.
- Mc. Donald, Neil, **POLITICS: A study of control behavior**, Editorial

- Rutgers University Press, New Jersey EUA 1965.
- Méndez, Carlos E., **Metodología**, Mc. Graw Hill, 2ª edición, Colombia 1995.
 - Méndez, José Luis, **Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
 - Moreno, Daniel, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Pax-México, 1972.
 - Ramírez Jiménez, Manuel, **Los grupos de presión en la Segunda República Española**, Editorial Tecnos S.A, Madrid 1969.
 - S. Malecki, Edward, **Group Politics, a new Emphasis.** , Editorial CharlesScribner's Sons, New York, 1972.

DICIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- **Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones**, Tomo II, Editorial Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Cuarta Edición, LV Legislatura, México 1994.
- **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Editorial porrúa, SA y Universidad Nacional Autónoma de México, 4ª edición, México 1991.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Porrúa, 2003.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Universidad Autónoma de Campeche, México 2000.
- **Código Civil para el Distrito Federal**, editorial SISTA, México 2004.

PÁGINAS DE INTERNET

- http://www.geocities.com/politikaperu/los_gp.html
- <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capell/grupos de presion.htm>
- <http://www.200.26.107.200/ediciones/20000402/elpais10.html>
- <http://www.observatoriosocial.com.ar/n3-4.pdf>
- <http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n3-4.html>
- <http://www.icnl.org/journal/volliss2/argentina.html>
- <http://www.senado.gob.mx>
- <http://greenpeace.org>
- <http://www.icd.org.uy/mercosur/forum/vargas.html>
- <http://www.fuhem.es/CIP/EDUCA/docs/ong1.doc>
- [http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sqc/ong/docs/communicatio
n_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sqc/ong/docs/communicatio
n_es.pdf)
- [http://www.comormex.org/ceamexico/web/doctos/LISTAONGSAL6ENER
O.pdf](http://www.comormex.org/ceamexico/web/doctos/LISTAONGSAL6ENER
O.pdf)
- <http://www.wings-cf.org/resources/pdf/Spanish.pdf>
- <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONG/brochure.html>
- <http://www.nylobby.state.ny.us/commission.html>
- [http://empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Pa
rt4_Lobbying.pdf](http://empowerment.state.ia.us/EmpowermentTools/Advocacy_Toolkit/Pa
rt4_Lobbying.pdf)
- <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031215.htm>
- <http://www.diputados.go.mx/servddd/verest/59L/1ano/1po/151203.htm>
- <http://www.equipopueblo.org.mx/senadoysc-elio.htm>

REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Gaceta Parlamentaria, AñoVII, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 25 de noviembre de 2003, número 1380.
- Diario Oficial de la Federación, de fecha lunes 9 de febrero de 2004.

OTRAS FUENTES

- Primer Congreso de las ONG'S en el Distrito Federal, 10 de agosto del 2004 en el salón "Legisladores de la República" del Palacio Legislativo de San Lázaro.