



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL
CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (2004-2009)**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA:

ALEJANDRA GÓMEZ RIVERA

ASESOR:

DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE



MÉXICO, D.F., DICIEMBRE 2015



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.

A mi madre, por ser mi compañera de vida,
mi fortaleza y mi inspiraci3n.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	6
1.1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	7
1.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	14
1.3 EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	23
1.3.1 <i>Definición del problema</i>	25
1.3.2 <i>Formulación y adopción del programa</i>	29
1.3.3 <i>Implementación</i>	31
1.3.4 <i>Evaluación</i>	34
1.4 INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL HACIA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	46
2.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL?	47
2.2 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO.....	58
2.3 RELACIÓN OSC–GOBIERNO FEDERAL A PARTIR DEL PERIODO DE GOBIERNO DE VICENTE FOX QUEZADA: PROMULGACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	75
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS EVALUACIONES DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	86
3.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	88
3.2 RESULTADOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA SOBRE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2004-2009).....	98
3.2.1 <i>Evaluación Conjunta 2005</i>	98
3.2.2 <i>Evaluación Conjunta 2006-2007</i>	104
3.2.3 <i>Evaluación Conjunta 2008-2009</i>	119

3.3 DE ACUERDO A LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES: ¿CUÁL ES EL NIVEL DE INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO?.....	128
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	139

INTRODUCCIÓN

“No debemos permitir que la libertad humana sea recluida en los abismos de la soledad privada, sino que florezca en las asambleas ruidosas, donde mujeres y hombres se perciban diariamente como ciudadanos y descubran en el discurso del otro el consuelo de una humanidad compartida.”¹

-

Benjamin Barber

La presente investigación surgió a partir de la experiencia que adquirí en los primeros años de mi vida profesional al colaborar en Sin Fronteras I.A.P, así como en mi experiencia laboral al interior de la Secretaría de Gobernación. En Sin Fronteras aprendí de un valioso grupo de profesionales que me enseñaron, desde la esfera de la sociedad civil, la importancia de participar de manera activa en la creación de políticas y programas integrales para el tratamiento de la problemática migratoria. Asimismo, en la Secretaría de Gobernación tuve la oportunidad de conocer y analizar los procesos de vinculación, atención y seguimiento que realiza la Administración Pública Federal (de aquí en adelante APF) para fortalecer su relación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (de aquí en adelante OSC) y para fomentar su participación en las políticas públicas.

Con base en la experiencia laboral vivida y en los estudios realizados durante mi carrera profesional, he llegado a la conclusión que los politólogos y administradores públicos debemos realizar un análisis de la incidencia de las OSC en las entidades y dependencias de la APF para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas. Lo anterior, debido a que debemos conocer las características, ventajas y áreas de oportunidad que implica la participación de las organizaciones en la atención y solución de problemáticas públicas, pues

¹ Benjamin Barber, *Democracia fuerte, Política participativa para una nueva época*, Madrid, Editorial Almuzara, 2004, p. 394.

considero que la incidencia de las OSC en las políticas públicas es uno de los pilares sobre los que puede edificarse un México democrático, en el que los ciudadanos y el gobierno trabajen de forma corresponsable para alcanzar el bienestar social.

Asimismo, estoy convencida que la incidencia de las OSC puede contribuir a un mejor desempeño gubernamental, ya que a partir de la demanda de acceso a la información y de la evaluación permanente de las acciones de gobierno, se pueden impulsar políticas integrales de transparencia y de rendición de cuentas al interior de la APF. Además la cultura del diálogo, la negociación y –principalmente– la corresponsabilidad entre la APF y las OSC pueden facilitar el diseño de políticas públicas de largo alcance, que nos permitan alcanzar un desarrollo social y económico equitativo en nuestro país.

Considero que “las ciencias sociales han encontrado un nuevo campo de reflexión y análisis en la multiplicación de formas asociativas que pueblan crecientemente el espacio social y político”², y que en el campo de la Ciencia Política y la Administración Pública es necesario estudiar los cambios que se han presentado en el estudio de las políticas públicas, pues –aparentemente– éstas han dejado de ser decisiones tomadas al interior de una oficina gubernamental para trasladarse a los espacios de diálogo y negociación con la sociedad civil.

Nos enfrentamos al reto de conocer el papel que juegan las OSC para el desarrollo y fortalecimiento democrático; de comprender el proceso a través del cual se entremezclan las iniciativas de las OSC y de las instancias gubernamentales; de diagnosticar el estado que guardan los mecanismos de participación ciudadana y de proponer acciones que fortalezcan su buen desempeño, con el objetivo de que –a través de ellos– las OSC y el gobierno puedan diseñar políticas públicas que correspondan al interés público y contribuyan al bienestar social.

² Matilde Luna; Cristina Puga (Coordinadoras), *Nuevas Perspectivas para el estudio de las asociaciones*, México, Editorial Anthropos-UNAM/IIS, 2010, p. 7.

Por lo antes expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis de las Evaluaciones de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México durante el periodo de 2004 a 2009, con el fin de conocer si el desarrollo institucional de las OSC se ha visto beneficiado por el marco legal que rige actualmente a las organizaciones y si los mecanismos legales e institucionales de la APF han facilitado la incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas.

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, consideré prioritario realizar un diagnóstico de los resultados que han arrojado las evaluaciones conjuntas de las políticas y acciones promovidas por la APF para fomentar el trabajo que realizan las OSC en el país, durante el periodo de 2004 a 2009. La temporalidad de la investigación, así como los documentos de referencia que le dan sustento, obedece a las siguientes razones:

- a) El 2004 es el año en que se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (de aquí en adelante LFFAROSC). Decidí partir del estudio de este marco legal porque en él se enuncian los derechos así como las obligaciones de las OSC, y porque confiere atribuciones específicas a las entidades y dependencias de la APF para fomentar las actividades de dichas organizaciones.
- b) La LFFAROSC mandata, en sus Artículos 24 y 26, que la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo deben realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones promovidas por la APF para fomentar el trabajo que realizan las OSC en el país. Por el carácter oficial de los resultados y porque las investigaciones que han servido de insumos para dichas evaluaciones se han enfocado en las líneas de estudio de Participación de las OSC en las Instancias Públicas de Deliberación e Incentivos y Estímulos Fiscales, el presente trabajo se basa en la revisión de las evaluaciones conjuntas de 2005, 2006-2007, 2008-2009.

Cabe resaltar que las hipótesis iniciales de la investigación son:

- 1) La promulgación de la LFFAROSC oficializó las bases para una nueva relación entre las OSC y el Gobierno Federal, debido a que:
 - a) El Estado asumió el compromiso legal de fomentar a las OSC que, por responsabilidad solidaria, trabajan para resolver los problemas sociales que generan o agravan las condiciones de desigual e inequidad en nuestro país.
 - b) El Estado se comprometió a generar y fortalecer mecanismos de interlocución que impulsaran la participación de las OSC en la definición de lo público y en el diseño de estrategias para alcanzar el desarrollo social.
- 2) La política de fomento tiene un impacto directo en el desarrollo de las capacidades y las habilidades que requieren las organizaciones para fortalecer su incidencia en el ciclo de las políticas públicas.

Ahora bien, el trabajo ha sido estructurado en tres capítulos. Al inicio del primer capítulo se define el concepto de política pública, para posteriormente realizar un esbozo de su origen y proceder a situarlas desde un contexto general que nos permita contar con elementos teóricos para identificar sus particularidades históricas a nivel nacional. Al final del capítulo, se enlistan y describen las fases del ciclo de las políticas públicas, con el objetivo de comprender los espacios y tiempos de incidencia de las OSC.

En la primera parte del segundo capítulo se enuncian las lecturas que diferentes autores han realizado en torno al concepto de sociedad civil, con el objetivo de ubicar y definir a nuestro objeto de estudio –las OSC– desde lo general a lo particular. En seguida se procede a exponer –de forma breve– su historia en México, así como las características que han definido su relación con el Gobierno Federal en las últimas décadas.

Resulta pertinente subrayar que, como anteriormente se mencionó, la presente investigación se centrará en el análisis las Evaluaciones de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades Realizadas por OSC, y –como se verá a lo largo de este trabajo – las organizaciones que reciben apoyos y estímulos por

parte de la APF tienen características específicas, tales como: estar inscritas en el Registro Federal de las OSC y poseer una Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI). Por lo antes mencionado, debemos puntualizar que esta investigación se enfoca en el estudio de las OSC con CLUNI, es decir, en un pequeño segmento del vasto crisol que representa el universo de las OSC.

Cabe señalar que en este capítulo sobresale el recuento histórico del proceso de incidencia que tuvieron las OSC para la promulgación de un marco jurídico que reconociera y fomentara sus actividades, ya que esto facilita la comprensión de los cambios jurídicos que tuvieron lugar en el 2004 con la promulgación de la LFFAROSC, la cual representa la base jurídica que fundamenta la participación de las OSC en las políticas públicas.

El primer apartado del capítulo tercero se enfoca en la descripción de los estudios que se han realizado sobre las políticas de fomento impulsadas por la APF y que han servido como insumos para la evaluación conjunta que –con base en los Artículos 11 y 26 de la LFFAROSC– deben realizar la Comisión de Fomento (de aquí en adelante CF) y el Consejo Técnico Consultivo (de aquí en adelante CTC). Posteriormente se presentan los resultados que han arrojado las evaluaciones conjuntas correspondientes a 2005, 2006-2007, 2008-2009. Por último, y con base en los resultados de los estudios y evaluaciones antes referidas, el capítulo tercero finaliza con un balance sobre el nivel de incidencia de las OSC en políticas públicas.

CAPÍTULO I. INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental.”³

- Luis F. Aguilar Villanueva

A lo largo de la presente investigación definiremos a las políticas públicas como “las estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados.”⁴ Por lo anterior, para el análisis de la incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas, tomaremos como referencia las siguientes características planteadas por Aguilar:

Las políticas públicas son: a) conjuntos de acciones que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía o sociedad civil; c) son acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) pero que pueden ser o son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) y; e)

³ Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, 1992, p. 33.

⁴ Guillermo Ejea Mendoza, *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*, [en línea], 17 pp., México, UAM-Unidad Azcapotzalco, octubre de 2006, Dirección URL: www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/.../eco/.../vlec021.pdf, [consulta: 12 de mayo de 2012].

que dan origen o forman un padrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.⁵

Asimismo, pondremos un especial énfasis para establecer que “lo público no equivale a gubernamental, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.”⁶

A continuación realizamos un breve esbozo del origen de las políticas públicas, posteriormente expondremos las características y alcances que le han asignado diferentes autores durante los últimos años, con el objetivo de entender su especificidad e identificar a los actores que están involucrados en su desarrollo. Por último, analizaremos las fases del ciclo de las políticas públicas con el objetivo de comprender los espacios y tiempos de incidencia de las OSC.

1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

El término *política pública* proviene de la voz anglófona *policy*, la cual hace referencia a “los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política.”⁷ En castellano el término *política* suele aplicarse de forma indistinta para hacer referencia a una disciplina académica o a las diversas actividades que realiza un gobierno. Sin embargo, los anglófonos utilizan los vocablos *politics*, *policy*, *polity* para enunciar de forma específica acciones gubernamentales, configuraciones jurídico-políticas, o procesos de negociación y ejercicio de poder.

En el nivel más general se encuentra la *polity*, que en el contexto hispanoparlante actual se puede remitir a la noción de Estado. En este nivel, es posible discriminar entre distintas variedades de Estado, como son el democrático, el autoritario y el autocrático. El

⁵ Luis F, Aguilar Villanueva, “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México. Antes y después de 2006*, México, Secretaría de Gobernación, octubre de 2007, p. 198.

⁶ Guillermo Ejea Mendoza, *op. cit.*, p. 4.

⁷ Véase Ignacio Molina; Santiago Delgado, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

nivel intermedio está constituido por la *politics*, que es la actividad que realizan distintos grupos por acceder al poder estatal y conservarlo. Esta actividad adquirirá distintas modalidades según sea el tipo de Estado que se desarrolle. Por ejemplo, en un Estado democrático, la *politics* tendrá un carácter abierto y competitivo, lo que no se presentará en los dos tipos restantes. Finalmente, la *policy* consiste en las estrategias desarrolladas por los actores autorizados por el poder estatal con el objetivo de tomar decisiones determinadas.⁸

De acuerdo con Bárbara Nelson⁹, el estudio de las políticas públicas nació en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX. A decir de la autora, las condiciones que permitieron el origen y evolución de esta disciplina fueron las siguientes:

- 1) La existencia de un gobierno democrático estable que estimuló la creación de agencias de investigación y asesoría independientes. Estas agencias contribuyeron a la generación de conocimiento para atender y solucionar diversos problemas administrativos.
- 2) La segunda condición obedece a la reestructuración administrativa durante el periodo presidencial de Woodrow Wilson, que estaba enfocada en “desarrollar las capacidades administrativas y profesionales del Estado moderno.”¹⁰

El estudio de las políticas públicas emergió en la etapa posterior a la segunda guerra mundial, en un contexto histórico que se caracterizó por la presencia de un Estado de Bienestar¹¹ que estaba enfocado en la implementación de programas

⁸ Giovana Valentí; Ulises Flores Llanos, "Ciencias Sociales y Políticas Públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 05, vol. 2009, México, UNAM/IIS, diciembre 2009, p. 175.

⁹ Véase Bárbara J. Nelson, "Políticas públicas y administración: una visión general", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid, Istmo, Serie: Ciencia Política, 2001, pp. 795-860 pp.

¹⁰ *Ibid.*, p. 809.

¹¹ El estado de bienestar "es una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anticíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios, de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas

de salud, educación y servicios públicos. Fue una época en la que el gobierno¹² buscaba identificar los problemas que afectaban el bienestar de la población y diseñar planes de acción que dieran solución a las demandas sociales a través del uso racional de los recursos públicos. En conclusión, las políticas públicas surgieron a partir de la “gran confianza en la capacidad de la razón técnica para solucionar los problemas de la sociedad” y como instrumento del gobierno para mejorar el resultado de sus acciones, “pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional.”¹³

Al igual que ha sucedido con otros conceptos de las ciencias sociales, el término de políticas públicas ha sido objeto de múltiples definiciones y a su alrededor se han desarrollado diversos enfoques de acuerdo a las características que cada autor ha decidido resaltar en torno a su estudio. De acuerdo con Omar Guerrero, “las definiciones de Policy pueden ser agrupadas en dos grandes rubros de interpretación: la que se refieren al curso de una acción gubernamental y las que representan la acción misma; dicho de otro modo, unas interpretan la causa y otras interpretan el flujo.”¹⁴

Es decir, podemos dividir el estudio de las políticas públicas en dos enfoques: *conocimiento de las políticas* y *conocimiento en las políticas*. El primero está orientado a la reflexión del proceso de elaboración y el segundo al desarrollo mismo de la política pública. El *conocimiento de las políticas* es un enfoque que busca describir y explicar las razones por las cuales un gobierno elige e implementa una determinada política para dar solución a un problema de interés

redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social.” Véase Alejandro Estruch Majón, *Desigualdad y política redistributiva*, Barcelona, Editorial Cedecs, 1996, 250 pp.

¹² Gobierno es “la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.” Véase Javier Hurtado, *Sistemas de Gobierno y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 19, México, IFE, 1999, 57 pp.

¹³ Omar Guerrero Orozco, “Políticas Públicas: Interrogantes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, 1993, p. 85.

¹⁴ -----, “Políticas públicas para la reforma del Estado moderno”, *Revista de Política y Administración*, Tomo II, México, marzo de 1992, p. 51.

público. Cuando decidimos seguir este enfoque, estamos interesados en analizar lo que el gobierno decide hacer o no hacer y los efectos de estas elecciones. A continuación, enlistaremos las características principales de este enfoque:

- Los estudios se concentran en las causas y efectos, los procesos contenidos, las restricciones y las modalidades de la hechura de las políticas, así como en el hecho mismo de que suceden.
- El objetivo es producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un gobierno toma decisiones relativas a la solución de problemas públicos.
- Las preguntas que guían el análisis son cómo y por qué determinados problemas adquieren el estatus de públicos, esto es, aquellos que son incluidos en la agenda pública, mientras que otros no, así como las razones y las formas en las que los gobiernos introducen en la agenda algunos problemas públicos mientras que excluyen otros.
- El enfoque esclarece los patrones de implementación y los criterios valorativos a los que se recurre en la elección y evaluación de los programas, así como aquellos que determinan si las políticas deben ser mantenidas, cambiadas o canceladas.
- Este enfoque ha sido adoptado principalmente por politólogos, sociólogos y administradores públicos.¹⁵

El *conocimiento en las políticas* es un enfoque que concibe a la política pública como un conjunto de actividades y su objetivo es analizar cada una de las etapas que conforman a la política implementada por el gobierno. “*Knowledge in* significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública”.¹⁶ Giovana Valenti resalta tres características de este enfoque:

¹⁵ Giovana Valenti; Ulises Flores Llanos, *op. cit.*, p. 171.

¹⁶ Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, 1992. pp. 52-53.

- Consiste en una actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de políticas relativas a determinados problemas públicos y;
- Conlleva una dimensión claramente positiva que incorpora la metodología científica (tanto de las ciencias sociales como de las ciencias naturales) en el proceso de las políticas con el propósito de corregirlas y mejorarlas.
- Cabe señalar que por las características antes mencionadas, este enfoque es preferido por los economistas, administradores, analistas de sistemas e ingenieros, entre otros.¹⁷

Con base en el significado del vocablo *policy*, en el lugar y contexto histórico en que surgió el estudio de las políticas públicas y de los enfoques que se han desarrollado a su alrededor, podemos afirmar que:

- 1) Las *public policy* o políticas públicas fueron consideradas como aquellas estrategias de acción implementadas por el gobierno para dar solución a problemas públicos.
- 2) El gobierno asume un papel de emisor de soluciones y la sociedad es la receptora de los beneficios. Siguiendo el modelo del Estado Benefactor, el gobierno actúa como un actor todopoderoso y providencial, y por ello es la cabeza que decide y los brazos que ejecutan la política pública.
- 3) El estudio de las políticas públicas, en relación a su elaboración o al proceso que implica su ejecución, tiene como objetivo perfeccionar la actuación del gobierno.

Por sus características y objetivos, el estudio de las políticas públicas guarda una cercana relación con la Ciencia Política y la Administración Pública. Siguiendo a Bobbio, definiremos a la Ciencia Política como la disciplina que se encarga del “estudio de los fenómenos y de las estructuras políticas, conducido con sistematicidad y con rigor, apoyado en un amplio y agudo examen de los hechos, expuesto con argumentos racionales”¹⁸. Entenderemos por Administración Pública

¹⁷ *Ibid.*, p. 172.

¹⁸ Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores, 1997, 10ª ed. en español, Tomo I, p. 218.

al “campo del conocimiento, que estudia sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental oficial, conjugada con los trazos determinados por la sociedad en su desarrollo histórico, tendiente a proponer modelos y teorías para racionalizar, administrar, proteger y distribuir adecuadamente el bien y los asuntos públicos.”¹⁹

Desde sus orígenes la Ciencia Política ha reflexionado sobre la naturaleza, origen y fin del Estado, es precisamente ese objeto de estudio lo que vincula a la Ciencia Política con la Administración Pública y con las políticas públicas. El Estado es “la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; pero el Estado no sólo asume una función política de dominio, sino que también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa.”²⁰ El Estado se manifiesta como un sistema legal que determina las relaciones sociales y que genera el bien público a través de la satisfacción de las necesidades colectivas, garantizando la seguridad de sus integrantes.

La Ciencia Política y la Administración Pública se unen a partir de su interés por estudiar la acción estatal en lo referente a la instrumentación de aquellas acciones de gobierno que están encaminadas a satisfacer las demandas de la población, a través de la prestación de servicios públicos. Por lo anterior, la Ciencia Política y la Administración Pública conciben a las *políticas públicas* como un objeto de estudio fundamental, porque “son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de gobierno.”²¹ Las políticas públicas perfeccionan la actuación del gobierno en la solución de los problemas públicos, y de esa forma el Estado puede alcanzar uno de sus objetivos principales: el bienestar de la sociedad.

¹⁹ Omar Guerrero Orozco, *Principios de Administración Pública*, Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública, 1997. p. 11.

²⁰ -----, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, España, 1980, p. 34.

²¹ Germán Valencia; Yohan Álvarez, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, *Estudios Políticos*, núm. 33, Medellín, Colombia, Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008, p. 96.

Con base en lo antes mencionado, podemos señalar las siguientes características de la relación entre Ciencia Política y las políticas públicas:

- 1) La relación entre la Ciencia Política y las políticas públicas se basa en el estudio de los fines que persigue el Estado y los medios para alcanzarlos, en la conjunción de dos vocablos anglosajones: *politics* y *policy*. En el estudio de las políticas públicas el politólogo complementa su formación, pues sus conocimientos acerca de los fines y objetivos generales del Estado se fortalecen con la discusión acerca de las formas idóneas de alcanzarlos. A partir del estudio de las políticas públicas el politólogo se coloca entre el “discurso político y discurso técnico. Entre *politics* y *policy*. Entre ‘la’ política y ‘las’ políticas o *entre decisiones políticas y decisiones de política*. Entre *política y técnica*.”²²
- 2) La relación entre fines y formas que une a la Ciencia Política con el estudio de las políticas públicas a la vez le da especificidad a estas últimas, ya que: “en parte la disciplina se acercaba a la ciencia política por cuanto incluía la tarea del ‘conocimiento de’, de conocer cómo ocurría el proceso de decisión de los gobernantes y sus resultados, con el corolario de aportar conocimiento empírico acerca de la forma de operar de actores políticos. Pero se distinguía de ella en tanto se obligaba a la tarea del ‘conocimiento en’ la política, a introducir conocimiento en la toma de decisiones a fin de asegurar su eficiencia causal y eficiencia económica, por lo que seguía normas técnicas de causalidad, por encima de las normas valorativas (jurídicas, éticas) o estratégicas que distinguen la actuación peculiar de los políticos.”²³
- 3) La Administración Pública es concebida como el Estado en acción, pues ejecuta las políticas y decisiones que el gobierno decide, y encuentra en las políticas públicas un instrumento para profesionalizar su actuación. De acuerdo con Luis F. Aguilar, la “política pública se entendió, así, como una

²² Fernando Bazua; Giovanna Valenti, “Hacia un enfoque amplio de política pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, 1993, p. 29-30.

²³ Luis F. Aguilar Villanueva, “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, 2004, p. 29.

disciplina y profesión 'predecisional', concentrada en las fases anteriores a la toma de decisión con el propósito de orientarla y fundamentarla, mientras la administración fue definida básicamente como una disciplina y profesión 'postdecisional', orientada al trabajo de organización, gerencia y ejecución de las políticas y otros actos funcionales para la estructura organizacional del gobierno.”²⁴

- 4) Por lo anterior, “la disciplina de política pública supera en rango a la Administración Pública justamente porque se hace cargo de la tarea difícil de la información y análisis que asegura y mejora la calidad de la decisión, mientras los administradores se encargan simplemente de ejecutarla.”²⁵

1.2 Las Políticas Públicas en México y la importancia de la participación ciudadana

De acuerdo con Giovanna Valenti y Fernando Bazua, el estudio de las políticas públicas adquiere importancia causal y estratégica únicamente en los Estados democráticos, debido a que sus gobiernos se someten a una evaluación periódica de sus decisiones, proyectos y resultados de gestión. A través de las elecciones u otros mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito o la revocación de mandato, los ciudadanos emiten un voto que califica de forma positiva o negativa la gobernabilidad del Estado. Entendiendo por gobernabilidad a “la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales.”²⁶

En el proceso decisorio de las políticas hay intrínsecamente un componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibid.*, p. 32.

²⁶ William Guillermo Jiménez, “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 41, Caracas, Venezuela, junio 2008, p. 3.

gobierno al amateurismo, a la ineffectividad. Sólo en regímenes de dominación tradicional o francamente autoritarios es pensable una idea de la elaboración de las políticas sin incorporación de conocimiento técnico y teórico, sin el sentido de lo que se puede hacer y lograr. Una idea del gobierno toda valorativa y proyectual sin incorporación simultánea de la escasez, la técnica, la causalidad, la incertidumbre, la circunstancia concreta, se asemeja a los gozosos finales de la historia del socialismo utópico y de los nacionalismos populistas. Pero poco tiene que ver con las funciones a cumplir por un gobierno de leyes y un gobierno fiscal, con responsabilidades claras, ante sus ciudadanos electores y sus contribuyentes. Y poco con una idea realista y responsable de la política y del gobierno, que busca estimar lo que es posible concretamente para los recursos de la sociedad y del estado.²⁷

La relación entre políticas públicas y democracia se establece a partir del principio de eficiencia, es decir, de la correcta canalización de las demandas de la población y de la óptima ejecución de programas. Los gobiernos democráticos tienen el reto de cumplir con las expectativas de sus ciudadanos y generar un ambiente de confianza en relación a su actuación. Para cumplir con ello deben hacer uso de las políticas públicas, ya que éstas les permiten mejorar los procesos de decisión y potenciar los resultados de los programas gubernamentales.

Por el contrario, los gobiernos autoritarios no tienen que someterse a una evaluación periódica por parte de los ciudadanos, al menos no de forma real y con resultados puntuales. Asimismo, los gobiernos autoritarios se caracterizan por controlar los canales de comunicación, por inhibir la vida asociativa y por rechazar cualquier manifestación en contra de su gestión.

En los Estados democráticos la política pública “está sometida a imperativos de racionalidad (eficiencia y eficacia) tendencialmente

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *La Hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, 1992, p. 21.

ausentes en los Estados autocráticos, precisamente porque el gobernante en turno está de partida limitado por los derechos individuales públicos (para todos) estatuidos en el marco jurídico y tiene políticamente que responder ante la ciudadanía por sus acciones, pues tiene que pasar permanentemente por la evaluación y validación sociopolíticas de la opinión pública en un mercado de comunicación social libre y sobre todo de elecciones genuinas y además está continuamente vigilada la legalidad de sus decisiones y acciones por otros aparatos estatales, que a su vez responden ante el público ciudadano por la eficacia con que efectúen tal vigilancia.”²⁸

Como mencionamos anteriormente, el estudio de las políticas públicas se originó en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX con el objetivo de perfeccionar las acciones de gobierno a través de procesos metódicos y racionales. Sin embargo, en el caso de México el interés por las políticas públicas, y su protagonismo en los programas de gobierno y académicos, se explica a raíz de la crisis del Estado de Bienestar, de los desatinos del modelo neoliberal y a la luz del proceso de transición democrática.

Es necesario recordar que México cimentó su historia contemporánea a partir de la construcción de un Estado Benefactor, es decir, un estado que no sólo circunscribió su actuación al resguardo y protección de los derechos de sus ciudadanos, sino que se hizo cargo de procurar servicios públicos de salud, seguridad, vivienda y trabajo a la población en general; y que fungió como “planificador y responsable directo de la aplicación de los recursos productivos nacionales”.²⁹

Sin embargo, los beneficios que generó este modelo, y que percibió durante décadas la población, comenzaron a ser cada vez menores. El estado de

²⁸ Fernando Bazua; Giovanna Valenti, *op. cit.*, 32-33.

²⁹ Miguel Ángel Márquez Zárte, “Reforma del Estado y Gerencia Social”, en Ricardo Uvalle Berrones; Marcela Bravo Ahuja Ruíz (Coordinadores), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 205-223.

bienestar comenzó a manifestar sus defectos y sus fallas, entre las que podemos destacar:

- 1) Impone onerosas e ineficientes regulaciones, que en conjunto tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y la productividad.
- 2) Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente ya que los programas establecidos por el Estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.
- 3) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide un aumento en la producción, coaccionando una distribución ineficiente de la misma.
- 4) Hace atractivo el desempleo y el ocio, al gravar a los que trabajan, mientras que subsidian a los que no lo hacen.
- 5) Impide el progreso tecnológico, ya que a través de los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.
- 6) Protege a industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva los precios internos.
- 7) Impide el progreso social, puesto que los programas tendientes al beneficio social son ineficientes.³⁰

Factores externos como la segunda crisis del petróleo de 1979 y el desarrollo tecnológico, así como la ausencia de crecimiento económico, la caída de los salarios y el aumento de precios fueron generando una crisis económica que hizo imposible que el Estado continuara con el papel de proveedor de servicios públicos. Desafortunadamente, el gobierno mexicano llegó a niveles en que el gasto público superaba los ingresos que lograba generar y recaudar. Por lo anterior, fue necesario realizar un recorte a los programas sociales en cuanto a problemáticas y cobertura; ajustar el número de burócratas y diseñar nuevas políticas fiscales con el objetivo de lograr una mayor recaudación.

Uno de los problemas más graves que enfrentó el gobierno fue la reacción de la población mexicana, ya que el estado benefactor que marchó a la par del modelo de partido único –estructurado a partir de sectores– había generado clientelas

³⁰ *Ibid.*, pp. 210-211.

subordinadas y el arquetipo de un ciudadano pasivo que reducía su actuación a ser un simple receptor de apoyos. Cuando se dio el recorte de programas sociales, la población experimentó una situación de vulnerabilidad, orfandad y encono. Debemos recordar que en el estado de bienestar, “la sociedad se politiza buscando en el Estado y en su administración la satisfacción de sus demandas, en este sentido la sociedad se vuelve dependiente del aparato estatal.”³¹

Luis F. Aguilar señala que a partir de la crisis económica de los años ochenta, del incremento en los índices de inseguridad y pobreza, así como de la baja cobertura de servicios públicos e ineficacia burocrática se comenzó a cuestionar la capacidad directiva del gobierno. Con base en la ausencia de resultados y de beneficios para la mayoría de la población, se comenzaron a estudiar los caminos para corregir la deficiente y cuestionada acción del gobierno. A la par de las crisis económicas surgió el anhelo de transformar la ingeniería institucional del Estado mexicano y conformar un régimen democrático real y efectivo, un régimen que impulsara a los gobernantes a tomar e implementar las mejores decisiones para atender las problemáticas sociales, y que a partir de los principios de evaluación y elección intentara realizar su mejor esfuerzo.

El gobierno democrático representaba la posibilidad de corregir una conducción social errática y nociva, por cuanto implicaba controles (entre los poderes públicos y de los ciudadanos), competencia política, sanciones electorales periódicas, crítica social sin cortapisas y, para muy pocos y tardíamente, acotamientos legales precisos (léase gobierno de leyes). Ésta fue la premisa y el atractivo para que la generación de los mexicanos de la crisis económica-política descubriéramos el valor de la democracia y la consideráramos no sólo una forma alternativa de gobierno sino una forma con capacidad superior de gobierno a la del presidencialismo o sistema autoritario.³²

³¹ *Ibid.*, p. 209.

³² Luis F. Aguilar Villanueva, “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, 2004, p. 20.

La demanda de un gobierno democrático se enlazó con un nuevo modelo de ciudadanía que buscaba dejar atrás la vieja concepción de ciudadanos receptores de apoyos y programas asistencialistas, de ciudadanos que concebían al Estado como un padre protector que los proveía de todos los servicios y como el único medio para satisfacer sus demandas. La crisis económica, el mal resultado de acciones y programas de gobierno, el bajo nivel de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, así como el rechazo y mala evaluación que manifiestan con respecto a sus representantes generaron la necesidad de reestructurar las viejas prácticas de la Administración Pública. Asimismo, las condiciones adversas demandaron la presencia de ciudadanos dinámicos, responsables, que buscaran incidir en los temas de interés público para definir problemáticas comunes y para formar parte activa de la solución.

El ciudadano en la sociedad moderna, es aquella persona que, con base en libertades y derechos reconocidos de manera constitucional, asume posturas activas para deliberar, analizar y argumentar sobre los compromisos que se generan en la vida pública. Se comporta con apego a valores y responsabilidades; en este sentido, es parte y da origen al sufragio universal; puede ser electo, forma opinión pública, se compromete con la pluralidad, sabe discutir, respeta y cumple las normas públicas, propone tesis, lleva a cabo acciones constructivas; forma parte del escrutinio sobre la acción del gobierno, ejerce el derecho a la crítica, hace valer la libertad de pensamiento y se interesa de manera continua sobre el curso de los asuntos colectivos.³³

La importancia de la participación de la sociedad civil en los asuntos de interés público surgió por la idea de que se podía mejorar el diseño de los programas sociales a partir de la colaboración directa y activa del público al que estarían destinados dichos programas. Se consideró que era fundamental integrar la voz

³³ Ricardo Uvalle Berrones, "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia", en Juan Carlos León y Ramírez; Salvador Mora Velásquez (Coordinadores), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, FCPyS-UNAM, 2006, p. 319.

de la ciudadanía a la etapa de definición de problemas y diseño de estrategias, porque eran los ciudadanos quienes conocían el origen y las causas de las problemáticas locales. Asimismo, se llegó a la conclusión de que si los ciudadanos formaban parte de las etapas previas a la implementación de programas se sentirían familiarizados y comprometidos con los programas sociales.

El término participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos. Con la crisis de representación y de eficacia de los Estados nacionales, la participación aparece asociada a una forma de hacer más eficiente la administración y a la necesidad de legitimación.³⁴

La redefinición del rol estatal y del rol del ciudadano impulsaron un nuevo modelo de Administración Pública, un modelo horizontal, de delegación de funciones y responsabilidades compartidas. Este modelo se construyó sobre los pilares de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana. Fue así que la Administración Pública se dio a la tarea de diseñar “nuevos mecanismos en su accionar, para hacerla más eficiente, más transparente y más productiva, rompiendo radicalmente con los viejos esquemas administrativos y crear nuevas tecnologías gubernamentales dentro de la reforma estatal”.³⁵

La estrategia consistía en consolidar un gobierno que informara a sus ciudadanos, que los consultara sobre las decisiones que estaba dispuesto a tomar y que promoviera la participación activa de la ciudadanía. El nuevo modelo de Administración Pública para el desarrollo de programas sociales partía de la premisa de que la eficiencia y eficacia se alcanzarían a partir de una relación

³⁴ Silvia Bolos (Coordinadora), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003, p. 7.

³⁵ Miguel Ángel Márquez Zárate, *op. cit.*, p. 215.

cercana entre el gobierno y el ciudadano, una relación basada en los principios de confianza y corresponsabilidad.

El redimensionamiento del aparato estatal no sólo es en el aspecto cuantitativo, es decir, menos Estado y más mercado; sino se adentra en las mismas entrañas de su administración para cambiarla radicalmente, con el objeto de dar una respuesta más inmediata y eficaz a los requerimientos de una sociedad más independiente y más organizada.³⁶

Como mencionamos al inicio del apartado anterior, en la presente investigación nos interesa abordar a las políticas públicas como “las estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados”.³⁷ Por ello, consideramos importante mencionar los cambios que ha experimentado la Administración Pública, ya que la demanda de un gobierno honesto y eficiente se plasmó en el abandono de estructuras piramidales, de políticas intervencionistas y en una nueva definición de lo público que abrió las puertas a nuevos actores para la atención y solución de problemáticas sociales.

El Estado ya no contaba con las mismas atribuciones legales, políticas y económicas, por lo tanto la Administración Pública ya no podía manejarse bajo el mismo esquema, ni seguir los principios que la habían guiado durante años atrás. Las demandas de la ciudadanía crecían y se manifestaban con mayor fuerza día con día, mientras los recursos y capacidad de respuesta del Estado disminuían. Era claro que las condiciones externas e internas hacían casi imposible que el Estado –por si sólo– garantizara un escenario de gobernabilidad, era claro que había llegado el tiempo de compartir responsabilidades y de delegar funciones.

El Estado regulador desmonta las relaciones centralizadas que no tienen justificación y alienta las formas de participación e intervención social en la agenda de los problemas comunes. En este caso, la

³⁶ *Ibid*, p. 216.

³⁷ Guillermo Ejea Mendoza, *op. cit.*, p. 3.

administración pública se entiende más con la administración del espacio público, no solamente como la actividad del Estado. Lo público y lo estatal ingresan a una zona de redefinición democrática para procurar una nueva articulación y evitar que lo estatal se sobreponga a lo público.

Reintegrar el Estado hacia el espacio público implica que la administración pública transite más por el lado de las tareas de estímulo, fomento y promoción para impulsar a la sociedad y a los agentes económicos en un planteamiento de cooperación coordinada.³⁸

La delegación de funciones implicaba dejar atrás el esquema de decisiones unilaterales y por decreto. De ahora en adelante, el gobierno tendría que ser sensible a las demandas de la ciudadanía, escuchar sus propuestas, abrir procesos de negociación para diseñar –de forma conjunta– las estrategias de acción, y construir consensos para definir las tareas y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados.

El modelo de Administración Pública ya no se entendería a partir de un funcionario público que desde su oficina daba solución a las demandas sociales, ahora ese funcionario tenía que construir puentes que acercaran al ciudadano a la toma de decisiones, ahora los problemas públicos se atenderían bajo un esquema de gestión pública. La agenda gubernamental se definiría a partir del diálogo con la sociedad civil y las estrategias de acción para dar solución a cada una de los problemas públicos se diseñarían con base en la argumentación, en el intercambio de información y en la asignación de tareas bajo el principio de corresponsabilidad.

El propio Estado es más público en la medida que la sociedad organizada se asocia con él en términos de una mayor

³⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, *Convergencia*, núm. 49, vol. 16, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril 2009, pp. 79-80.

corresponsabilidad para generar resultados sumando capacidades, recursos, información y tecnología. Se acerca, de este modo, el fin de la gobernanza con un Estado protagónico y emerge la gobernanza democrática, en la cual la correlación de fuerzas y los nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas.³⁹

1.3 El ciclo de las políticas públicas y la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Como mencionamos anteriormente, los ajustes al interior de la Administración Pública, las demandas de participación por parte de la ciudadanía y las recomendaciones de organismos internacionales⁴⁰ llevaron a reestructurar la forma de intervención del gobierno en los problemas públicos. Bajo este contexto surgió la *gerencia social*, un nuevo esquema de trabajo que “tiene como elemento imprescindible la participación social, aunado a la puesta en marcha de elementos gerenciales para dar respuesta eficiente y eficaz a dichas demandas sociales.”⁴¹

La participación de la sociedad de forma individual u organizada, a través de las OSC, implicó retomar el concepto de lo público como algo que es de interés común a todos, como algo que nos concierne como colectividad y que puede presentarse en dos dimensiones: lo público estatal y lo público no-estatal. Es importante recordar que el modelo del Estado de Bienestar generó a un ciudadano que no se ocupaba o preocupaba por los problemas de su entorno, ya que

³⁹ -----, “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 50. Caracas, Venezuela, junio 2011, p. 4.

⁴⁰ El Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirman que el fortalecimiento de la relación entre la sociedad civil y el gobierno, a través de mecanismo que generen y promuevan la participación activa de los ciudadanos en el seguimiento, resolución y evaluación de los asuntos públicos, es una variable clave para fortalecer la democracia en cada país. Véase Banco Mundial, *The Bank's Relations with NGOs: Issues and Directions*, Social Development Paper, Number 28, Washington, D.C., 1998; OECD, “Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación activa”, *PUMA Nota de Políticas Públicas*, núm.10, julio de 2001; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2002.

⁴¹ Miguel Ángel Márquez Zárate, *op. cit.*, p. 206.

consideraba que el Estado era el encargado de velar por su bienestar y el de su comunidad. Cuando existía la oportunidad de plantear algún problema que aquejaba a la calle, colonia o municipio, la mayoría de los ciudadanos formulaban una queja que esperaban fuera atendida y solucionada por las autoridades, pues consideraban que el Estado era el único actor que debía velar por el interés común y dar solución a las problemáticas públicas.

Sin embargo, los ciudadanos comenzaron a entender que lo público no se constriñe a la acción del gobierno y que los temas de interés general podían ser definidos y resueltos más allá de las oficinas gubernamentales. Los funcionarios públicos y la ciudadanía comenzaron a trabajar en conjunto y bajo el principio de que las políticas públicas no son sinónimo de acciones de gobierno. Se definió que lo público:

No equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.⁴²

La concepción de las políticas públicas como estrategias de acción implementadas por el gobierno para dar solución a problemas públicos también se modificó y para su estudio, así como su diseño, se comenzó a trabajar con definiciones que involucraban a un mayor número de actores.

De acuerdo con Luis F. Aguilar “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales”.⁴³

Consideramos pertinente retomar la definición anterior porque nos permite explicar la participación de la sociedad civil, y en especial de las OSC, en las políticas

⁴² Guillermo Ejea Mendoza, *op. cit.*, p. 4.

⁴³ Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, 1993, p. 10.

públicas. En el presente apartado, presentaremos las etapas que integran el ciclo de las políticas públicas y la incidencia que tienen en cada una de ellas las OSC. Cabe señalar que el papel de las OSC, su tipología y las características principales de su relación con la APF son temas que analizaremos a detalle en el siguiente capítulo.

A continuación enlistaremos las características principales de cada una de las fases que integran a las políticas públicas y abordaremos el tema siguiendo las premisas de Luis F. Aguilar, las cuales definen a la política pública como:

Un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda políticas, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse.⁴⁴

1.3.1 Definición del problema

Diferentes autores como Harold Laswell, Garry Brewer, James E. Anderson, Charles O. Jones y R. T. Nakamura⁴⁵ han teorizado modelos para explicar las

⁴⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁵ Véase Alejandro M. Estévez, *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*, Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; Manuel Tamayo Sáenz, “El análisis de las políticas publicas”, en Rafael Bañón;

fases que integran el ciclo de las políticas públicas, a pesar de sus diferencias en relación a sus características, secuencia y número, la mayoría coincide en que “los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.”⁴⁶

¿Qué es y cómo se define un problema público? Es una pregunta que podemos resolver a partir del supuesto de que a diario percibimos situaciones que de forma positiva o negativa afectan nuestra vida y la del resto de los integrantes de nuestra sociedad. Consideramos que un problema existe cuando percibimos una “discrepancia o brecha que se abre entre una situación existente y una situación deseable en algún aspecto de la vida en sociedad que la afecta en su conjunto.”⁴⁷ Cuando nuestra percepción es reconocida y apoyada por un número amplio de personas es que podemos hablar de un problema público.

Una vez que tenemos identificado un problema público es natural buscar identificar una solución, ya que la brecha entre lo existente y lo deseable puede ir desde una queja de rutina hasta una seria amenaza para nuestra vida. Ahora bien, para poder encontrar una solución a nuestro problema es necesario proceder a estudiar las manifestaciones y las causas del mismo. Es fundamental realizar un ejercicio de análisis profundo, pues con frecuencia definimos un problema a partir de las manifestaciones que nos llevaron a denunciarlo, pero dejamos de lado la reflexión sobre cada uno de los elementos que dieron origen a dicho problema.

Ernesto Carrillo (Compiladores), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C., *Conceptos Básicos para el Análisis e Incidencia en Políticas Públicas para las OSCs*, [en línea], 62 pp., México, noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.cemefi.org.mx/vinculacion/pdf/Conceptos_Basicos_Modelo_Incidencia_en_PP_V4.pdf, [consulta: 13 de abril de 2012].

⁴⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁷ GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C., *Conceptos Básicos para el Análisis e Incidencia en Políticas Públicas para las OSCs*. [en línea], México, noviembre de 2011, p. 6, Dirección URL: http://www.cemefi.org.mx/vinculacion/pdf/Conceptos_Basicos_Modelo_Incidencia_en_PP_V4.pdf, [consulta: 13 de abril de 2012].

Para realizar el análisis de nuestro problema es oportuno hacer uso de las siguientes preguntas: *qué, a quién, dónde y por qué*. Nuestro primer paso consiste en trasladar la situación problemática que percibimos a un enunciado lógico que articule y ordene “los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó”⁴⁸, a este momento lo llamaremos *definición del problema*. Posteriormente, a través del *a quién y dónde* podremos identificar a las personas que están siendo afectadas, así como el espacio en el que se circunscribe nuestra problemática. El definir el *por qué* es quizá nuestro momento más crítico, pues tendremos que hacer uso de todos los conocimientos e información disponible para realizar un diagnóstico acertado de las causas de nuestro problema. Para tener éxito en nuestro objetivo, podemos realizar nuestro análisis identificando o descartando las siguientes situaciones:

- La ausencia de políticas adecuadas en relación al problema en cuestión.
- La vigencia de políticas que afectan intereses de determinados sectores frente al mismo.
- El incumplimiento sistemático de políticas existentes.⁴⁹

Una vez que damos respuesta a las preguntas de *qué, a quién, dónde y por qué* estamos en condiciones de poder afirmar si nos encontramos frente a un problema público o no. En caso de encontrarnos en el primer supuesto, procederá que perfilamos las posibles soluciones y definir quién debe dar solución a ese problema. Puede ser un caso que sólo necesite la organización y cooperación de la comunidad afectada o un tema que requiera la presencia del gobierno en cuanto a financiamiento e intervención directa. También cabe la posibilidad que definamos la solución a partir de la intervención del gobierno y de la participación activa de la ciudadanía, ya que como hemos mencionado anteriormente, es cada

⁴⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁹ Laura Becerra Pozos, *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina. Definición, Recomendaciones y Retos*, [en línea], p. 16, México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), febrero 2005, Dirección URL: http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf, [consulta: 09 de mayo de 2012].

vez más frecuente que los problemas públicos sean trabajados bajo un esquema de corresponsabilidad.

No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional. Lógico es entonces que, en conexión con las funciones básicas constitucionales del estado necesario, sólo algunas cuestiones sean las cruciales en la interlocución de la sociedad con el estado.⁵⁰

Para definir a los actores responsables y el alcance de nuestro problema, es oportuno identificar si se cumplen tres condiciones que, de acuerdo con Roger Cobb y Charles Elder, trasladan a los problemas de la agenda pública a la agenda de gobierno. Dichas condiciones son:

- a) Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público;
- b) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y
- c) Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.⁵¹

Cuando se cumplen estas condiciones nuestro problema se encuentra en la agenda pública, la cual “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la

⁵⁰ Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *La Hechura de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, 1992, p. 20.

⁵¹ Véase Luis F. Aguilar Villanueva (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, 1993; María Amparo Casar Pérez; Claudia Maldonado, “Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política”, en Mauricio Merino, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.

autoridad gubernamental existente.”⁵² Si decidimos solicitar la intervención de las autoridades, nos encontraremos frente al reto de llevar nuestro problema de la agenda pública a la agenda de gobierno, que se refiere al “conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.”⁵³

1.3.2 Formulación y adopción del programa

Cuando el gobierno ha definido un problema como asunto de su competencia y lo ha colocado en el listado de sus acciones prioritarias nos encontraremos ante el nuevo reto de colaborar en el proceso de diseño de soluciones. Una vez que un problema público forma parte de la agenda de gobierno comienza la etapa de *formulación de la política*, que comprende “el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos – alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.”⁵⁴

De acuerdo con Manuel Tamayo Sáenz, las siguientes preguntas pueden servirnos de guía para trabajar cada una de estas fases:

Formulación de las alternativas de solución al problema

- ¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema?
- ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?
- ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas?
- ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa?
- ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos y costos?

⁵² Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 32.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Manuel Tamayo Sáenz, *op. cit.*, p. 292.

Elección de una alternativa

- ¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?
- ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?

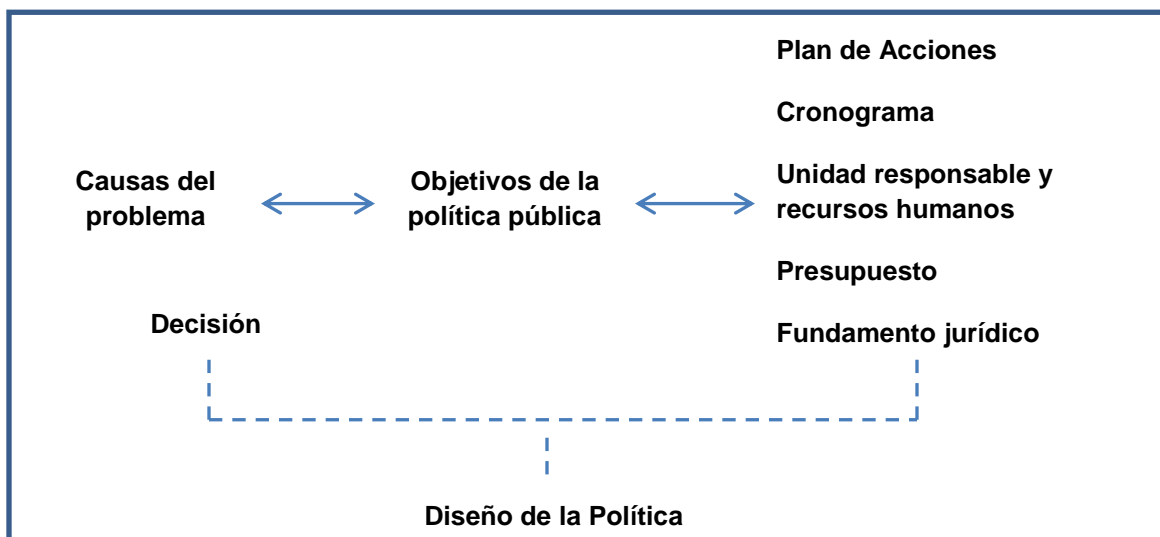
Nuestro primer paso en la etapa de formulación corresponde a la definición de objetivos y prioridades, es decir, debemos enunciar los resultados que deseamos alcanzar mediante nuestro plan de acción. Para que nuestros objetivos no se conviertan en una lista de buenos deseos es necesario traducirlos a términos operativos y establecer las metas que nos servirán para evaluar el grado de avance y/o cumplimiento de nuestra política. A partir de la construcción de nuestros futuros deseados estaremos en condiciones de diseñar diferentes estrategias para alcanzar cada uno de los objetivos planteados, dichas estrategias son “un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal.”⁵⁵

Procederemos entonces a realizar un ejercicio de valoración y comparación de las alternativas con base en los efectos e impactos esperados, así como en los beneficios y los costes que implica su implementación. El ejercicio de valoración de alternativas para seleccionar una política técnicamente buena y políticamente viable no es un proceso sencillo, ya que incluso debemos estudiar los efectos de las alternativas sobre otras problemáticas públicas. Para seleccionar la mejor opción es necesario recordar que: “el decisor racional calcula todos los efectos, todos los costes, todos los beneficios de todas las alternativas, incluidos los impactos de cada alternativa sobre objetivos, otros problemas y otras políticas ya

⁵⁵ José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, [en línea], p. 122, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/pdf, [consulta: 12 de mayo de 2012].

en marcha. En otros términos prevé las externalidades y los costes de oportunidad.”⁵⁶

A continuación presentamos un esquema del proceso de formulación y adopción del programa que nos servirá de apoyo para ilustrar esta etapa:⁵⁷



1.3.3 Implementación

La implementación de la política pública se refiere a “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.”⁵⁸

A pesar de nuestros esfuerzos para elegir la mejor opción en la etapa de diseño y decisión, la experiencia demuestra que los modelos perfectos no son sinónimo de políticas exitosas, ya que incluso las políticas más cuidadas en la fase de

⁵⁶ Manuel Tamayo Sáenz, *op.cit.*, p. 294.

⁵⁷ Mónica Tapia Álvarez, *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2010, p.56.

⁵⁸ Dünald S. Van Meir; Carl E. Van Hurn. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Cuarta Antología, 1993, p. 99.

formulación pueden fracasar debido a fallas durante el proceso de ejecución. Por lo anterior, es importante estudiar el proceso de implementación y tratar de evitar los siguientes escenarios:

- a) Obtener resultados poco satisfactorios;
- b) El fracaso para dar solución a nuestro problema público;
- c) La generación de nuevas problemáticas por el mal desempeño de nuestro trabajo.
- d) La generación de otros problemas por el mal diseño del programa.

La fase de implementación representa el tránsito de la intención a la acción, y a lo largo de ella tenemos que detectar y controlar los escenarios de riesgo que pueden impedirnos alcanzar los objetivos planteados. De acuerdo con Dūnald S. Van Meir y Carl E. Van Hurn son seis las variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño:

- 1) Normas y objetivos de las políticas: Como mencionamos en el apartado anterior, para que nuestra política no se convierta en una lista de buenos deseos es necesario fijar metas para evaluar los avances a través de indicadores de desempeño adecuados. Nuestra política pública tendrá mayores posibilidades de éxito con normas y objetivos bien enunciados y concretos, pues evitaremos desviaciones justificadas en la ambigüedad o que aluden a las generalidades del diseño. De acuerdo con J.L. Pressman y A. Wildavsky, “el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada.”⁵⁹
- 2) Los recursos: Para la ejecución en tiempo y forma de la política debemos contar con los recursos humanos, financieros y materiales que proyectamos como necesarios desde un inicio. Asimismo, dichos recursos deben ser asignados y utilizados de forma eficaz y eficiente durante todo el proceso.
- 3) La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción. De nuevo la claridad de nuestros objetivos vuelve a ser un referente

⁵⁹ *Ibid.*, p. 119.

para la correcta implementación, ya que cada uno de los actores involucrados en el proceso de ejecución debe comprender perfectamente los resultados que se desean alcanzar, las tareas que tiene que desarrollar y las expectativas sobre su trabajo. “Por eso es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados.”⁶⁰

- 4) Las características de las instancias responsables de la implementación. Una política pública puede presentar desviaciones debido a las fallas o deficiencias internas de la oficina encargada de su ejecución, a causa de su infraestructura y/o capacidades institucionales. Pueden presentarse situaciones en que el número del personal, la falta de experiencia, de capacidad o especialización del personal les impida realizar de forma óptima las tareas asignadas. Asimismo, la estructura jerárquica y el grado de comunicación de nuestra área responsable pueden ser factores determinantes para una buena implementación; al igual que el tipo de relaciones que maneje el área con otros actores involucrados.
- 5) Las condiciones económicas, sociales y políticas. Este punto se enlaza con la justificación de nuestro problema público y con la forma en que fue posicionado en la agenda de gobierno, pues partimos de la hipótesis de que las áreas responsables de la implementación se sentirán más presionadas para realizar un buen trabajo si perciben que este proyecto es importante para la opinión pública, si ha movilizó a la ciudadanía y si los resultados que deben presentar son relevantes para la evaluación del área. “El deseo de los responsables de minimizar la hostilidad pública o su inclinación ideológica a responder positivamente a los deseos de la ciudadanía puede tener influencia en su comportamiento, aunque resulte contrario a sus preferencias.”⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, p. 121.

⁶¹ *Ibid.*, p. 133.

6) La actitud de los encargados de la implementación: este punto se refiere a una dimensión subjetiva que con frecuencia es ignorada por los tomadores de decisiones pero que resulta determinante en el momento de la implementación, pues cuando los valores e intereses de los responsables de la implementación entran en contradicción con los objetivos y estrategias de la política pública difícilmente cumplirán con sus tareas y mucho menos tendrán un desempeño óptimo. “La implementación corre también el riesgo de fracasar si los responsables se rehúsan a hacer lo que se espera de ellos.”⁶²

Cuidar y atender estas variables puede representar la diferencia entre una implementación fallida o exitosa, aunque debemos tener presente que un proceso de implementación impecable tampoco es sinónimo de éxito, y que aun cumpliendo cada una de las metas programadas puede presentarse el caso que la política pública no tenga los efectos esperados o el impacto deseado. “En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos.”⁶³

1.3.4 Evaluación

De acuerdo con B. W. Hogwood y L.A. Gunn, “si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado”⁶⁴. Sin embargo, a lo largo de los apartados anteriores hemos señalado los factores de riesgo a los que nos enfrentarnos en las diferentes fases de la política pública y que representan amenazas para alcanzar los objetivos planteados. Por ello es necesario monitorear, analizar y evaluar si se presentaron desviaciones en relación a los objetivos y metas que fijamos en el diseño, si alcanzamos los resultados programados y si logramos el impacto esperado.

⁶² *Ibid.*, p. 139.

⁶³ *Ibid.*, p. 101.

⁶⁴ Manuel Tamayo Sáenz, *op. cit.*, p. 306.

Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, éstos proporcionan información para dar los próximos pasos.⁶⁵

El proceso de evaluación representa un momento de revisión que, de acuerdo a los resultados entre lo programado y lo alcanzado, puede representar:

- a) Pequeños ajustes las estrategias;
- b) La continuación del programa;
- c) La réplica de la política pública en otros escenarios;
- d) La cancelación de la política y el inicio de un nuevo proceso de formulación.

Como mencionamos al inicio de este capítulo, el estudio de las políticas públicas adquiere importancia causal y estratégica en los Estados democráticos, debido a que sus gobiernos se someten a una evaluación periódica de sus decisiones, proyectos y resultados de gestión. Por ello, los resultados arrojados por la evaluación de una política pública se convierten en insumos para que los ciudadanos puedan evaluar la capacidad de respuesta del gobierno, si fueron atendidas sus demandas, si los responsables dieron solución a los problemas y para conocer la forma en que fueron asignados y utilizados los recursos a lo largo de la política pública.

La presentación de resultados exitosos fortalecerá la imagen de un gobierno eficiente y el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos generará la imagen de un gobierno honesto y eficaz. La evaluación positiva por parte de la ciudadanía hace viable un ambiente de confianza y cooperación para el presente y para futuros proyectos: “La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática.”⁶⁶

⁶⁵ Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, 1992, p. 24.

⁶⁶ Manuel Tamayo Sáenz, *op. cit.*, p. 307.

A continuación presentamos un breve esquema de los tipos de evaluación que podemos realizar en cada etapa de la política pública:⁶⁷

Etapa	Tipo de Evaluación
Formulación y adopción del programa	<p>De diseño, ex ante o estudio de factibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ayuda a elegir un criterio para decidir qué alternativa tomar y si las alternativas seleccionadas son las correctas. ▪ Presenta un estudio de factibilidad técnica, social y política.
Implementación	<p>Evaluación de los resultados intermedios o de desempeño/implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sirve para establecer parámetros de monitoreo y control. ▪ Ayuda a saber qué procedimientos están generando un resultado adecuado y cuáles pueden ser las causas por las que la política no da los resultados esperados.
Evaluación	<p>Evaluación de resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realiza al finalizar la implementación de la política para saber si se cumplió con sus objetivos. ▪ Por lo general incluye un análisis costo-beneficio (para medir la eficiencia) y un análisis de tiempo y/o recursos en relación con los resultados (para medir la eficiencia o efectividad). <p>Evaluación de impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Busca saber en qué medida se resolvió el problema público. ▪ Generalmente se realiza de tres a cinco años después de que la política fue implementada, para medir el nivel de sostenibilidad de la política y los cambios que generó en la población beneficiaria.

1.4 Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el ciclo de las políticas públicas

Nuestro objetivo principal en el presente trabajo es explicar el nivel de incidencia que tienen las OSC en las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal en México. Por ello hemos expuesto de forma general las características, historia de las políticas públicas en nuestro país, así como el ciclo a través del cual son estudiadas y formuladas. Ahora procederemos a explicar los distintos papeles

⁶⁷ Véase Mónica Tapia Álvarez, *et al.*, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

o niveles de incidencia que pueden alcanzar las OSC, por lo que comenzaremos por definir los conceptos de *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia*:

De acuerdo con Alberto Olvera, las *Organizaciones de la Sociedad Civil* son asociaciones de ciudadanos que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidad de organización, así como afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político, y sin seguir la lógica del mercado.⁶⁸ Las OSC no son un actor homogéneo, pues sus campos de interés, actividades, posturas ideológicas y desarrollo institucional marcan claras diferencias en cuanto al tipo demandas que plantean, su disposición al diálogo con las autoridades y el grado de cooperación e interacción con el que están dispuestas a trabajar con el gobierno.

Para el concepto de incidencia, haremos referencia a la siguiente definición: “se entiende por incidencia en las políticas públicas, la capacidad de la población organizada para participar, influir, modificar, o frenar –mediante la persuasión o presión– la toma de decisiones del gobierno en cualquiera de sus ámbitos con respecto a acciones estratégicas que tienden a resolver problemas públicos.”⁶⁹ En relación a este tema realizaremos las siguientes precisiones:

- La incidencia política es un proceso intencional que inicia cuando las OSC diseñan un conjunto concatenado de acciones con el fin de influir en la toma de decisiones, en relación a un tema de interés público. Es decir, “la incidencia no se inicia y menos se realiza sólo por la justicia del objetivo. Se requiere sumar otro tipo de aspectos para el logro de los objetivos propuestos: una voluntad de

⁶⁸ Alberto J. Olvera Rivera, *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*, [en línea], 22 pp., México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales/Universidad Veracruzana, abril de 1998, Dirección URL: <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/olvera.pdf>, [consulta: 19 de mayo de 2012].

⁶⁹ Véase Elizabeth López Guevara; Eduardo Morales Sierra, *Gestión y Participación. Guía Técnica No.2*, México, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C., Colección Guías y Manuales de Formación en Derechos Humanos, 2002.

negociación y la estructuración de un plan que permita desarrollar acciones simultáneas de diverso tipo.”⁷⁰

- La incidencia en políticas públicas no es una tarea exclusiva de la sociedad civil organizada. Las empresas, dependencias gubernamentales o actores de gobierno a nivel estatal y municipal pueden realizar actividades de incidencia; pues debemos recordar que lo público es un tema de interés para el gobierno, el mercado y la sociedad civil.
- La incidencia en políticas públicas está vinculada a un ejercicio de propuesta y no sólo de demanda. Colocar temas de la agenda social en la agenda gubernamental puede ser uno de los objetivos de las OSC cuando deciden realizar actividades de incidencia, pero es recomendable que la presentación de demandas esté acompañada de la formulación de propuestas para solucionar la problemática pública.
- “La intención última de la incidencia es la influencia y si no se logra, no se puede hablar de incidencia. Alcanzar primeras planas de periódicos, salir en el noticiero nocturno de mayor audiencia, dialogar de forma directa con tomadores de decisiones no significa que hemos incidido en políticas públicas si no logramos influir en la decisión que buscábamos”.⁷¹

Ahora bien, ¿cuándo y cómo realizan incidencia políticas las OSC?, esta pregunta la podemos responder a partir de lo estudiado en el apartado 1.3.1 Sobre la definición del problema. En dicho apartado mencionamos que para diagnosticar las causas de una problemática pública era oportuno identificar si se presentaba alguno de los siguientes supuestos:

- a) La ausencia de políticas adecuadas en relación al problema en cuestión;
- b) La vigencia de políticas que afectan intereses de determinados sectores frente al mismo;
- c) El incumplimiento sistemático de políticas existentes.

⁷⁰ Laura Becerra Pozos, *op. cit.*, p.15.

⁷¹ GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C., *op. cit.*, p. 46.

Cuando una OSC identifica que se cumple alguna de estas condiciones, y la define como causa del problema, es cuando pueden tener lugar las acciones de incidencia.

Como mencionamos unas líneas más atrás, un proceso de incidencia será exitoso *si y sólo si* la OSC logra influir en las decisiones de política pública. Para que una OSC esté en posibilidades de medir su nivel de éxito es necesario contar con indicadores que le permitan evaluar los cambios alcanzados, los cuales pueden ser radicales o incrementales. Hablaremos de cambios radicales cuando los objetivos y metas de las políticas se re-formulen a partir de la incidencia; y de cambios incrementales cuando se presenten modificaciones que desvían brevemente a la política de la ruta original, es decir, no se modificarán los objetivos o metas, únicamente se formularán cambios marginales para mejorar la eficiencia y eficacia de la política.

A continuación presentamos los cambios –radicales e incrementales- que pueden generarse a partir de la incidencia de la OSC:⁷²

Cambio	Incremental	Radical
1) Modificación de la interpretación y/o del diagnóstico del problema público por parte del actor responsable de la acción de política (legal, administrativa, judicial, ciudadano).		X
2) Modificación/abandono del instrumento de política actualmente considerado o incorporación de uno nuevo para abordar el problema público.		X
3) Modificación de actitudes, habilidades, conocimientos de los agentes implementadores de la política, por ejemplo, a través de acciones de capacitación.	X	
4) Modificación (incremento, reducción, incorporación) de recursos actualmente considerados para la implementación de la política.	X	

⁷² Elaboración propia con información de GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. *op. cit.*, pp. 51 y 52.

5) Modificación o creación de normatividad.	X Nivel secundario (decretos, regulaciones, procedimientos)	X Nivel primario (legislación)
6) Modificación o creación de procesos de gestión o implementación de la política.	X	
7) Modificación o creación de bienes o servicios, ya sea en términos de sus características o de su cobertura.	X	
8) Modificación de los actuales beneficiarios/usuarios o incorporación de nuevos segmentos de beneficiarios/usuarios antes no considerados o excluidos.	X	
9) Modificación o creación de nuevas previsiones de seguimiento y evaluación de la política o programa.	X	
10) Modificación o creación de nuevas previsiones de transparencia y rendición de cuentas.	X	

Un tema que nos interesa puntualizar es la diferencia que existe entre realizar acciones de incidencia y la operación de programas gubernamentales, pues son actividades que definen el carácter de las OSC y su relación con el gobierno. La participación de la sociedad civil organizada ha sido aceptada como un elemento que fortalece la gobernabilidad democrática al facilitar la articulación de las demandas sociales, porque a través del compromiso cívico los ciudadanos deliberan sobre los asuntos públicos, reclaman un ejercicio eficiente de las autoridades, pero sobre todo se comprometen a colaborar e impulsar los proyectos sociales⁷³. Además de que el control y constante evaluación, de la

⁷³ Véase Nora Rabotnikof, “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre, 1999. Monica Tapia y Ma. Isabel Verduzco señalan que los organismos internacionales han subrayado la importancia de fortalecer a las OSC, debido a su potencia colectiva en la preparación de programas sociales, económicos y políticos. Hay un consenso internacional de que un sector cívico vigoroso, protegido y confiable ayuda a construir el pluralismo, la estabilidad social, la confianza pública y el respeto por el Estado de derecho, necesarios para el éxito de la democracia. Véase Monica Tapia y Ma. Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2013, 114 pp.

sociedad civil organizada, impulsa al gobierno a transparentar y eficientar sus acciones.

De acuerdo con Mónica Tapia Álvarez, a partir de la participación de OSC en políticas públicas se pueden presentar los siguientes beneficios:

1. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. El monitoreo o contraloría de las políticas públicas por las OSC, como terceros interesados, ayuda a promover el ensayo-error con el cual muchas políticas públicas se evalúan y rediseñan, señalando dónde el gobierno no está actuando de manera adecuada. Esto también promueve la rendición de cuentas de los funcionarios y, en cierta medida, previene los actos de corrupción e impunidad.
2. Garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho. Las organizaciones dedicadas a vigilar los derechos humanos, al denunciar violaciones, presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. De esta forma, monitorean y establecen límites al abuso de poder y garantizan el Estado de derecho de un régimen democrático.
3. Contribuir a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos. La prestación de servicios públicos por OSC puede tomar diversas formas, de acuerdo con el contexto específico: en áreas donde hay un vacío en la intervención gubernamental, como en las zonas rurales remotas, o frente a poblaciones dispersas que requieren un tratamiento especializado, como la educación especial que necesitan las personas con discapacidades específicas (discapacidad motriz, débiles visuales, etc.). Las OSC complementan servicios públicos que el Estado ya brinda.
4. Promover la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones. Es frecuente que las OSC tengan como misión la organización de los sectores marginados para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven.

5. Incorporar a más actores privados a la esfera pública. En este sentido, al promover el voluntariado involucran a más personas en la solución de problemas públicos, fomentando al mismo tiempo un conjunto de valores cívicos y de responsabilidad social. Cuando las OSC promueven la filantropía y procuran donaciones en especie y en efectivo de particulares y empresas para las causas, contribuyen también a que más recursos privados estén financiando asuntos de interés público. Además, las organizaciones diseñan y promueven campañas de educación entre la sociedad en general, sensibilizándola hacia ciertas causas públicas.⁷⁴

Con base en lo anterior podemos afirmar que “la sociedad civil es considerada fuente de legitimidad y estabilidad para el gobierno; o, también, fuente de resistencia contra la arbitrariedad, opresión y arrogancia del poder del gobierno.”⁷⁵

Las OSC son elemento esencial de la democracia por impulsar el desarrollo social y económico equitativo, y por su lucha por el reconocimiento y respeto efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por ello, debemos tener cuidado de no confundir la prestación de servicios públicos que realizan las OSC, y que representa sólo una de sus múltiples actividades, con la razón de ser y fundamento de la sociedad civil organizada.

Las OSC pueden implementar políticas públicas con eficiencia por sus conocimientos, capacidad de despliegue y cercanía con la población a la que están destinados los programas; pero el reconocimiento del valioso trabajo que pueden desempeñar en esta área no debe confundir al gobierno ni a las propias organizaciones. El papel de las OSC no se circunscribe al campo asistencialista y mucho menos debe restringirse su trabajo a ser el brazo operador de las políticas públicas, a suplir las deficiencias del gobierno o atender las áreas que éste ha descuidado por falta de recursos, capacidad o interés.

⁷⁴ Véase Mónica Tapia Álvarez, “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en José Luis Méndez (Coordinador), *Políticas Públicas*, México, D.F., El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, vol. 4, 2010, pp. 421-425.

⁷⁵ Francisco J. Morales Camarena, “Sociedad civil y gobierno en México”, en *Este País*, núm. 160, México, julio 2004, p. 2.

Las OSC no existen para remplazar o competir con el Estado, eso las reduciría a ser destinatarias de recursos públicos y a ser operadoras de programas de gobierno. Por eso, la agenda de incidencia de las OSC debe cimentarse en principios de negociación y corresponsabilidad, para que con base en propuestas innovadoras, las OSC se conviertan en interlocutoras con capacidad de posicionar temas de interés público y en aliadas para dar solución a las problemáticas públicas.

Esto no implica negarle legitimidad ni mucho menos promover el debilitamiento del asistencialismo privado. Éste tiene un espacio propio y legítimo en sociedades tan brutalmente desiguales como las nuestras. De lo que se trata es de evitar que este modelo se convierta en hegemónico, precisamente porque su plena realización conduce a perder de vista el conflicto social y la lucha política. Por el contrario, una política de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil debe tener como objetivo visibilizar los conflictos morales, de intereses y políticos que atraviesan la vida social, canalizarlos constructivamente y promover vías legales e institucionales de resolución de los mismos a partir del fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía.⁷⁶

Es importante tener presente que no todas las OSC se encuentran en condiciones de influir en los procesos de decisión, ya que la incidencia política es un proceso que requiere recursos y capacidades específicas. De acuerdo con Mónica Tapia Álvarez,⁷⁷ los recursos que una OSC debe tener para alcanzar la incidencia son:

- Recursos Humanos: las OSC deben tener un amplio conocimiento de la problemática pública que es objeto de su interés, por ello necesita de un equipo profesional con capacidad de investigación, análisis, argumentación,

⁷⁶ Incide Social A.C. (Coordinador), *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, México, Incide Social, octubre de 2007, pp. 31-32.

⁷⁷ Véase Mónica Tapia Álvarez, *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2010; "Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas", en José Luis Méndez (Coordinador), *Políticas Públicas*, 1a. ed., México, D.F., El Colegio de México, 2010.

comunicación y negociación. De acuerdo a su actividad y área de interés, cada organización deberá preocuparse por generar un equipo de profesionales especializados en los temas en que se desea hacer incidencia, para que la experiencia y el conocimiento de su equipo operativo se conviertan en una de las fortalezas de la organización.

- Recursos financieros: la profesionalización de un equipo requiere recursos económicos, pues se debe asegurar la continuidad y compromiso de los integrantes a través de sueldos competitivos. Además, es necesario invertir en constantes cursos de capacitación que fortalezcan y mantenga a la vanguardia a la organización. La mayoría de las veces, los procesos para incidir en el exterior implican un trabajo interno para estructurar las estrategias de financiamiento que permitirán funcionar a la organización durante el proceso de incidencia.
- Recursos de tiempo: es importante que la organización tenga un cronograma de actividades que le permita potenciar los recursos humanos y financieros, para evitar el desgaste del equipo y posibles pérdidas económicas.
- Recursos intangibles (imagen y relaciones): para que una OSC se convierta en interlocutora de la ciudadanía es fundamental que cuente con la confianza y la credibilidad de sus representados, y de los actores con los que dialogará. Asimismo, la experiencia y las relaciones que haya construido previamente la organización pueden ser insumos, a su favor, para abrir canales de comunicación y negociación.

Con base en lo antes expuesto, podemos concluir que:

La incidencia de las OSC en las políticas públicas puede lograrse en un contexto favorable, en el que previamente se hayan construido capacidades políticas para la negociación, interlocución y cabildeo con actores de la política y la burocracia, así como para la articulación del tejido y las demandas sociales. Asimismo, las organizaciones requieren habilidades técnico-administrativas para participar en el análisis y la evaluación de las políticas alternativas,

en su comunicación efectiva y, en colaboración con el gobierno, en la implementación de políticas y programas públicos.⁷⁸

⁷⁸ *Ibid.*, p. 438.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL HACIA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

“Entre las leyes que rigen las sociedades humanas, hay una que parece más precisa y más clara que todas las demás. Para que los hombres permanezcan civilizados o lleguen a serlo, es necesario que el arte de asociarse se desarrolle entre ellos y se perfeccione en la misma proporción en que la igualdad de condiciones aumenta.”⁷⁹

- Alexis de Tocqueville

Hablar de la relación que existe entre la sociedad civil y el Gobierno Federal en México es un tema complejo, ya que el concepto de sociedad civil es objeto de múltiples definiciones y de acuerdo a cada una de ellas se involucra a diferentes actores. Por lo anterior, en este trabajo nos centramos en el estudio de una de las manifestaciones del mundo asociativo: *las Organizaciones de la Sociedad Civil*.

En primer lugar, presentaremos un esbozo de las diferentes lecturas que se han realizado en torno al concepto de sociedad civil, con el objetivo de situar y definir al objeto de estudio de la presente investigación: *las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Posteriormente, expondremos de forma general la historia de las OSC en México y delinearemos las características que han definido su relación con el Gobierno Federal.

Asimismo, realizaremos una recapitulación histórica sobre el proceso que impulsaron diversas organizaciones civiles para la aprobación –por parte del Estado– de un marco jurídico que reconociera y fomentara las actividades que realizan las OSC en favor del desarrollo social de nuestro país. Finalmente, enunciaremos los cambios jurídicos que tuvieron lugar en el 2004 con la

⁷⁹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión, 1998, p. 476.

promulgación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (de aquí en adelante LFFAROSC), ya que representan las bases jurídicas que fundamentan la participación de las OSC en las políticas públicas.

2.1 ¿Qué son las Organizaciones de la Sociedad Civil?

El concepto de sociedad civil se ha caracterizado por ser polisémico y porque su definición se ha trabajado bajo características negativas y residuales. Es decir, es común que se defina como sociedad civil a todo lo que no es ni parte del Estado ni parte del mercado, por ello, todo lo que no es y sobra, resulta ser definido como sociedad civil.

Si bien realizar un estudio exhaustivo sobre el concepto de sociedad civil rebasaría los alcances de la presente investigación, no podemos evitar trabajar esta categoría conceptual, ya que nuestro objeto de investigación son las OSC y, como veremos a continuación, dichas organizaciones forman parte del amplio y ambiguo universo de lo que es denominado sociedad civil.

El concepto de sociedad civil ha sido estudiado por autores de diferentes tradiciones filosóficas, en diferentes épocas y para hacer referencia a realidades disímiles. Por lo antes mencionado, hemos decidido abordar este concepto a partir de una descripción general del sentido que le han otorgado algunos autores y después señalaremos las etapas históricas a partir de las cuales ha sido retomado el concepto, con el objetivo de contextualizar sus particularidades y alcances.

Exponentes de la tradición iusnaturalista como Hobbes, Locke y Rousseau hacen referencia al término de sociedad civil para ilustrar el momento en que el hombre pasa del estado de naturaleza a la conformación del Estado, es decir, utilizan el concepto con base en una dicotomía sociedad natural – sociedad civil⁸⁰. Esta última adquiere el significado de una sociedad artificial que se instituye en el momento que los hombres acuerdan salir de la barbarie del estado de naturaleza y

⁸⁰ Véase Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989.

pactar para constituir una sociedad basada en las leyes y autoridad de un soberano, una sociedad civilizada.

La tradición iusnaturalista usa la expresión “sociedad civil” prácticamente como sinónimo de lo que hoy denominaríamos Estado. Eso es muy claro en pensadores como Hobbes, Locke o Rousseau, quienes conciben a la SC como un ente artificial que surge como efecto de un acto de institución política basado en un acuerdo voluntario entre los individuos.⁸¹

El concepto de sociedad civil también fue abordado por G.W.F. Hegel, quien trabajó este concepto con base en un modelo trídico que está conformado de la siguiente manera: familia-sociedad civil-estado. A partir de este modelo, podemos entender a la sociedad civil como una etapa de tránsito entre la familia y el Estado, como un momento intermedio de la eticidad. Sin embargo, “más que una sucesión entre fase pre-estatal y fase estatal de la eticidad, la distinción hegeliana entre sociedad civil y Estado representa la distinción entre un Estado inferior y un Estado superior.”⁸²

La sociedad civil del modelo hegeliano hace referencia al Estado jurídico-administrativo, que a través de la policía y autoridades públicas juega el papel de árbitro entre individuos con intereses contrapuestos, con el fin de que no se perturbe el orden de la sociedad; y que mediante sus corporaciones generan un acercamiento a la posibilidad de integrar los intereses particulares en uno común. A pesar de que la administración de justicia nos remita a la idea del Estado, entendido como aquel conjunto de instituciones que ejercen el poder coactivo, debemos recordar que para Hegel el Estado representa la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la cual forma parte. Por lo anterior:

Más que ser, como fue interpretada después, el momento anterior a la formación del Estado, la sociedad civil hegeliana representa el

⁸¹ Benjamín Arditi, “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 2004, México, UNAM/IIS, enero-marzo, 2004, p. 4.

⁸² Norberto Bobbio, *op.cit.*, p. 27.

primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético-político.

Karl Marx retomó el concepto de sociedad civil a partir de los trabajos de Hegel y utilizó esta categoría para su modelo dicotómico de estructura-superestructura. La sociedad civil en el modelo marxista es entendida como la “sede de las relaciones económicas, o sea, de las relaciones que constituyen la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política”.⁸³ Si bien Marx retoma las categorías utilizadas por Hegel, debemos recordar que, en el modelo hegeliano el elemento económico no definía por completo las características de la sociedad civil.

La sociedad civil hegeliana está compuesta por tres elementos: el sistema de necesidades, la administración de justicia, la policía y las corporaciones. El primero de ellos hace alusión al momento en que los hombres deben salir a trabajar y obtener los medios para satisfacer cada una de sus necesidades, es el momento en que se construye una economía de mercado y que estructura a la sociedad en clases sociales. Podemos identificar este momento con la definición propuesta por Marx, sin embargo, los otros elementos que conforman a la sociedad civil hegeliana se asemejan a las instituciones jurídicas y políticas que constituyen la ‘superestructura’ del modelo marxista.

De lo anterior se deduce que Hegel efectivamente asocia a la SC con el ámbito económico, sólo que éste es sólo un momento y no la totalidad de la SC. Para Marx, en cambio, la SC concebida como ámbito de las relaciones económicas constituye la base o condición de posibilidad del Estado, al menos en la medida en que el Estado, siendo una categoría superestructural, es externo a la economía y depende de ella. Esto reduce la SC hegeliana (el Estado inferior) a uno de sus componentes, el económico, dejando de lado la justicia y

⁸³ *Ibid.*, p. 22.

la administración, que Hegel posiciona en el seno de la SC pero Marx desplaza al terreno de las superestructuras.⁸⁴

Posteriormente, Antonio Gramsci utilizó esta categoría como estrategia de acción política y para ello realizó algunos ajustes a las ideas planteadas por Marx. Gramsci llamó sociedad civil a “la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer la hegemonía y, mediante la hegemonía, obtener consenso.”⁸⁵ También manejó una dicotomía entre sociedad civil/sociedad política, la primera representa un momento de consenso y le corresponde la dirección ideológica y moral de la sociedad, es decir, la función de la hegemonía; la segunda representa el momento de la fuerza y le corresponde el dominio a través de los instrumentos coercitivos del Estado.

Nuestro autor adecuó la teoría marxista porque el incipiente capitalismo italiano impedía cumplir con las premisas de la revolución del proletariado. En Italia no existía una clase obrera lo suficientemente amplia como para poder derrotar al Estado, y por lo tanto, si se deseaba alcanzar un cambio, era necesario crear otro agente capaz de lograrlo. Para Gramsci ese papel estaba destinado al partido revolucionario, que como aparato ideológico dirigiría intelectual y moralmente a la sociedad. El resultado de este ejercicio de hegemonía generaría un consenso que daría fin a la dominación.

La sociedad civil así constituida tiene la finalidad de influir y eventualmente dirigir al estado o sociedad política. Sólo si la hegemonía de la sociedad civil precede y orienta al desempeño de la sociedad política, podrá el estado gozar de hegemonía.⁸⁶

Como podemos observar, la relevancia del concepto de sociedad civil para la teoría política es notable y proviene de mucho tiempo atrás. Ahora bien, durante los años ochenta la reflexión en torno a este tema retomó impulso y centralidad en

⁸⁴ Benjamín Arditi, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁵ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁶ Ambrosio Velasco Gómez, “El concepto de la sociedad civil: una visión histórica-filosófica”, en Robinson Salazar Pérez (Coordinador), *Comportamiento de la Sociedad Civil Latinoamericana*, México, Libros en Red, 2002, p. 27.

los círculos académicos, debido a dos procesos históricos: las dictaduras militares del Cono Sur y la caída de los estados comunistas en Europa Central.⁸⁷

La resistencia de la sociedad contra los regímenes autoritarios, y su lucha por la defensa de los derechos humanos y la democracia, generaron el interés de los autores post-marxistas por explicar la lógica de estos nuevos movimientos sociales. El estudio de la sociedad, a partir de esta etapa, se caracteriza por los siguientes elementos:

- La sociedad civil es el eje de una nueva forma de analizar los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas que implica una continuidad y una ruptura con el marxismo occidental.
- La continuidad radica en el entendimiento de la modernidad como un proceso de racionalización cuyas consecuencias sobre la vida cotidiana son desintegradoras y políticamente negativas.
- La ruptura consiste en la aceptación, por parte de las teorías de la sociedad civil, de la inevitabilidad de la existencia de las instituciones sistémicas, es decir, el Estado y el mercado. Esto indica que las teorías de la sociedad civil son posrevolucionarias, que no plantean la toma del Estado o la anulación del mercado.⁸⁸

Pero la sociedad civil comenzó a evocar no sólo la resistencia contra el autoritarismo sino la articulación social a favor del desarrollo y el buen desempeño institucional. El papel de la sociedad se localizó más allá de los procesos de transición y se instauró como actor central de la consolidación democrática. La sociedad civil no sólo representaba la oposición a regímenes militares o al socialismo autoritario, representaba la “reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado y del partido” y “emergía como un espacio de experimentación

⁸⁷ Nora Rabotnikof, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁸⁸ Alberto J. Olvera Rivera, “Organizaciones de la Sociedad Civil. Breve marco teórico”, *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, núm. 8, México, El Colegio Mexiquense, 2000, p. 5.

social para el desarrollo de nuevas formas de vida y de solidaridad y de cooperación”.⁸⁹

Lo anterior nos hace concordar con Jean L. Cohen y Andrew Arato, para quienes la sociedad civil es “una esfera de interacción entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”.⁹⁰

Siguiendo a estos autores, podemos entender la dinámica de la sociedad civil con base en dos componentes: el primer elemento es el institucional, que se refiere a la estructura de derechos que garantiza un régimen liberal y que permite la libre asociación y participación ciudadana; el segundo elemento corresponde a las asociaciones y movimientos sociales, éste representa el elemento activo porque se refiere a la posibilidad de acción política de los ciudadanos, a través de la formulación de demandas sociales y de la permanente defensa de los derechos.

Para los objetivos de esta investigación, nos interesa retomar el trabajo de estos dos autores porque, siguiendo la línea posrevolucionaria que mencionamos, no plantean la función de la sociedad civil hacia la toma del Estado o la anulación del mercado sino hacia un proceso de incidencia y consenso. En palabras de Cohen y Arato, “el papel político de la sociedad civil a su vez no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y discusión no restringida en la esfera pública cultural.”⁹¹

Ahora bien, podemos observar que son muchas las expectativas que se han generado alrededor de la categoría de sociedad civil, sin embargo, la naturaleza ambigua del concepto ha dado lugar a dos lecturas sobre su papel en las sociedades democráticas: una crítica y otra conservadora. De acuerdo con

⁸⁹ Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁰ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, FCE, 2000, p. 8.

⁹¹ *Ibid.*, p. 9

Rabotnikof, las características y diferencias entre ambas propuestas son las siguientes:

- En ambas la sociedad civil aparece como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, como clave de la integración social y como terreno de la democracia.
- En la versión conservadora, la sociedad civil es la trinchera frente al Estado y frente a la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente.
- En la versión crítica, la sociedad civil se afirma como una instancia que debe ser repolitizada, como una esfera intermedia entre las preocupaciones y las metas privadas y los modos institucionales y sancionados por el Estado de hacer política (iniciativas ciudadanas y movimientos sociales).
- En la versión conservadora se enfatiza una cierta retradicionalización de la vida cívica y la sustitución de los esfuerzos redistributivos del *Welfare* por un voluntariado local.
- En la versión crítica se destaca la necesidad de desarrollo de esferas públicas autónomas de debate de temas de interés general y de expresión del pluralismo.⁹²

Consideramos oportuno reflexionar sobre estas características porque la lectura conservadora ha dado lugar a la contracción del concepto de sociedad civil, provocando que el término se homologue y refiera en automático a las asociaciones civiles, pero en una visión que las ubica en el terreno asistencial y limitadas a atender las áreas descuidadas por el Estado.

Como mencionamos en líneas pasadas, en esta investigación nos interesa analizar la incidencia de las OSC en políticas públicas, pero ubicamos la incidencia bajo la línea de Cohen y Arato, es decir, como un elemento activo de defensa, demanda, movilización e influencia. Por ello, nos interesa estudiar a las OSC a través de un enfoque crítico y a partir de la siguiente premisa:

⁹² Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 32.

Más allá de versiones ingenuas o interesadas, lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias.⁹³

Por la complejidad y alcance del concepto de sociedad civil, así como por los objetivos de la presente investigación, decidimos tomar a las OSC como nuestro objeto de estudio. Sin embargo, nos parece pertinente realizar las siguientes observaciones:

- Como mencionamos en el capítulo anterior, definimos a las OSC como asociaciones de ciudadanos que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político, y sin seguir la lógica del mercado.
- Asimismo, entendemos a las OSC como una de las manifestaciones del mundo asociativo y como la *parte visible de la sociedad civil*⁹⁴, pero no es nuestra intención reducir el significado del concepto. Por ello, retomaremos la línea de estudio de Cohen y Arato, que define a las asociaciones como una de las tres esferas que integran a la sociedad civil, junto con la esfera íntima (familia), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.
- Estudiaremos a las OSC a partir de su complejidad y heterogeneidad, es decir, como asociaciones con “diferentes capacidades de intervención en la vida pública y distintos potenciales democratizadores.”⁹⁵

⁹³ *Ibid.*, p. 33.

⁹⁴ Alberto J. Olvera Rivera, *op. cit.*, p.11.

⁹⁵ -----, *Hacia un Diagnóstico Preliminar del Campo Civil en México*, [en línea], p. 11, México, Secretaría de Gobernación, diciembre de 2009, Dirección URL: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/a\)Olvera_Entregable_1.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/a)Olvera_Entregable_1.pdf), [consulta 25 de mayo de 2012].

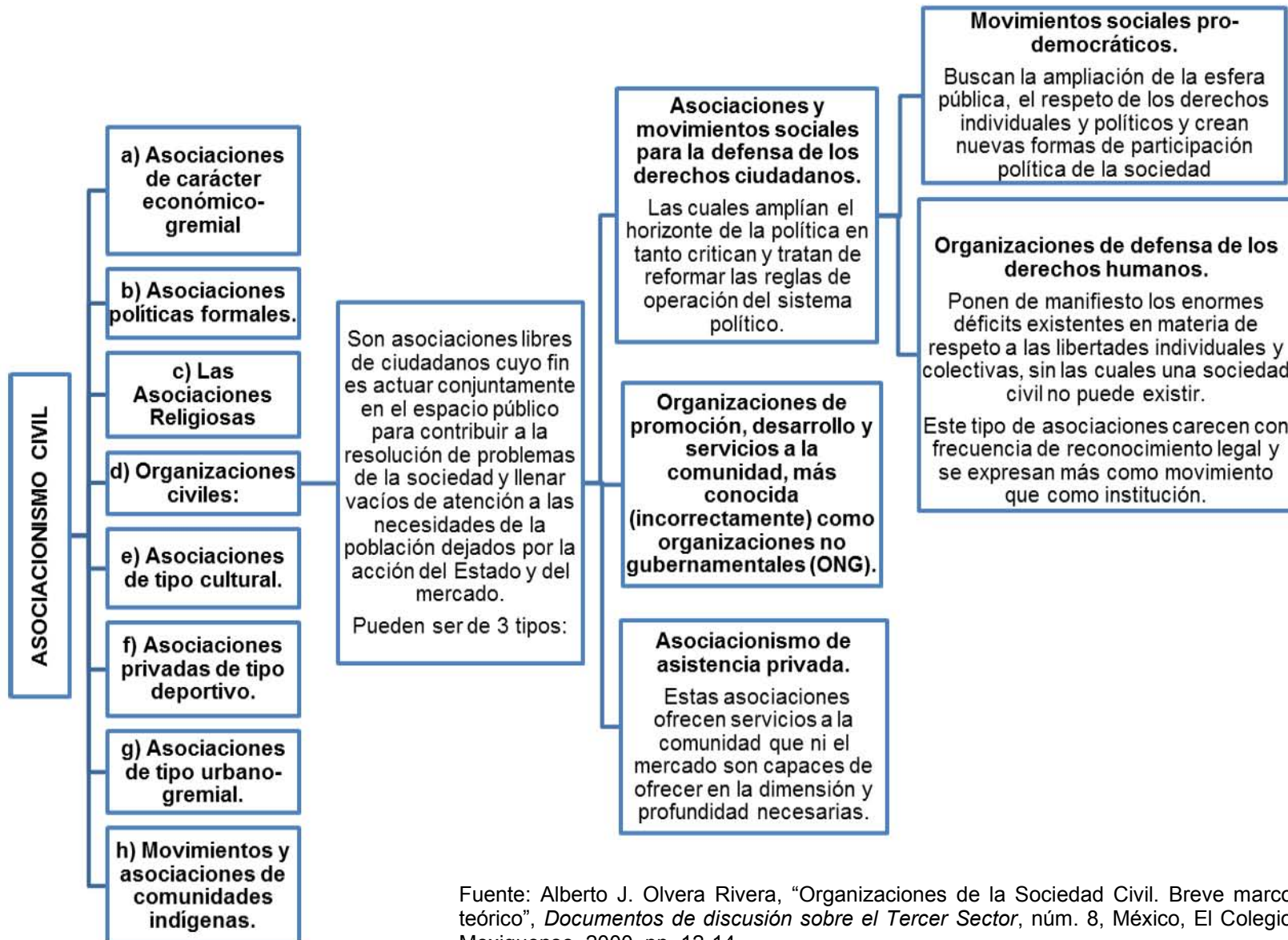
- De la misma forma, rechazaremos la lectura conservadora de la sociedad civil que define a las OSC como asociaciones de asistencia. Como indicamos, las OSC son heterogéneas y por ello nos interesa analizar sus diferentes campos de interés y actividades. Pero sobre todo, nos interesa resaltar el referente crítico de las OSC, su papel para desarrollar *redes de solidaridad que contrarresten las fuerzas del mercado y su lucha por la defensa de los derechos sociales e intereses materiales vulnerados por las políticas de modernización*.⁹⁶

A continuación presentamos una síntesis de la tipología sobre el asociacionismo civil propuesta por Alberto J. Olvera⁹⁷ y el modelo que formuló el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)⁹⁸ para describir a la sociedad civil y –en especial– al sector no lucrativo de nuestro país. Consideramos que ambas propuestas pueden servirnos como una guía para explicar la pluralidad que se presenta en lo que Cohen y Arato denominan como la esfera de las asociaciones.

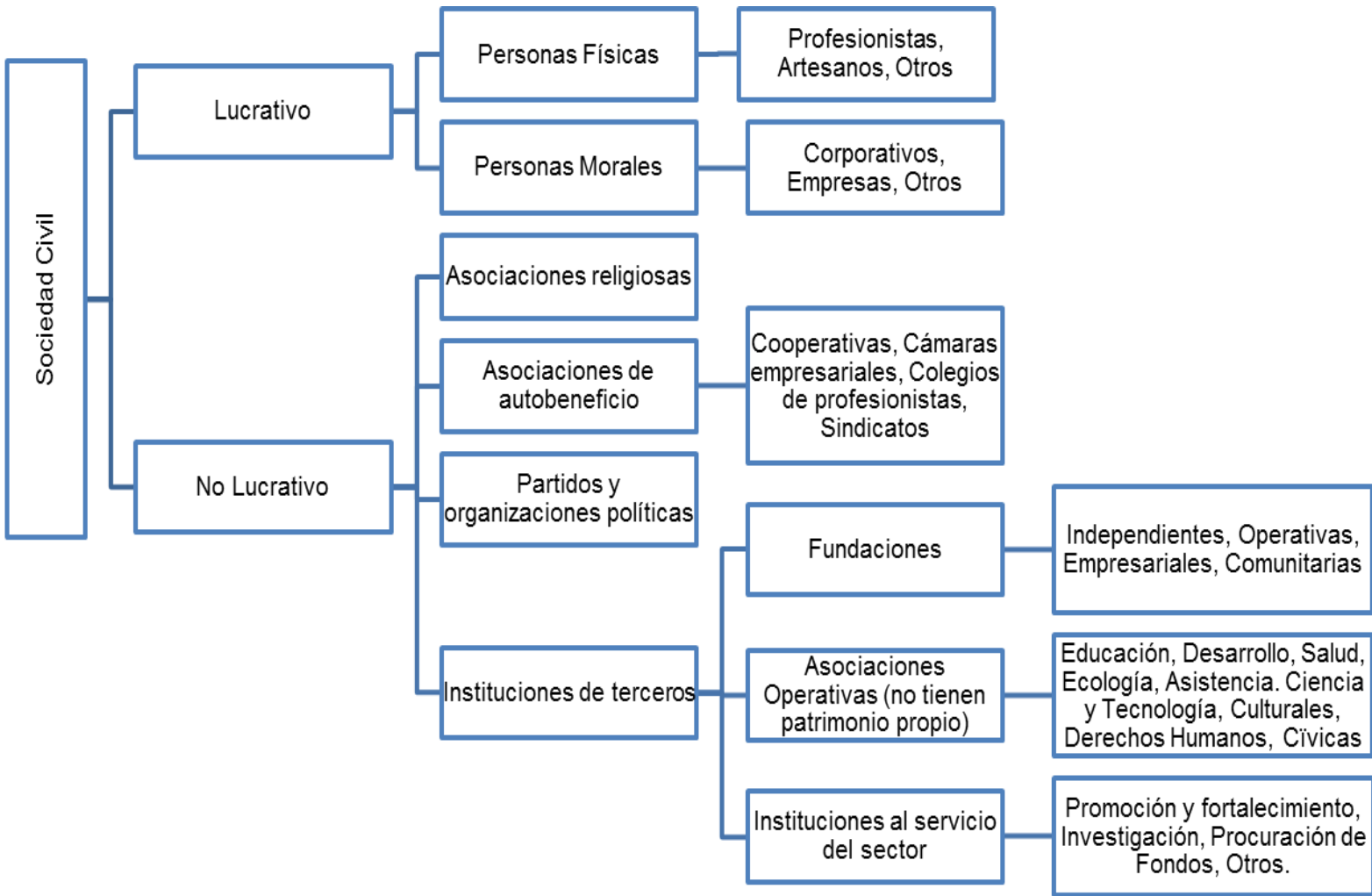
⁹⁶ Véase Norbert Lechner, “La (problemática) invocación de la sociedad civil”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1994.

⁹⁷ Alberto J. Olvera Rivera, *op. cit.*, p. 12-14.

⁹⁸ Mónica Tapia Álvarez, *op. cit.*, p. 414.



Fuente: Alberto J. Olvera Rivera, "Organizaciones de la Sociedad Civil. Breve marco teórico", *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, núm. 8, México, El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 12-14.



Fuente: CEMEFI, *Presentación sobre Sociedad Civil en México*, 2000.

2.2 Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

De acuerdo con Mónica Tapia, “se pueden ubicar tres tendencias que han confluído a crear un sector de OSC diverso y plural en México.”⁹⁹ Estas tendencias son: a) el sector asistencial; b) el clientelismo; y c) las organizaciones civiles y de promoción del desarrollo.

El sector asistencial se refiere a las asociaciones que, a través de un voluntariado basado en el compromiso social, brindan servicios a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. La historia de estas asociaciones está ligada a las instituciones eclesiásticas, que desde la época de la Colonia se hicieron cargo de servicios de salud y educación. Actualmente, la mayoría de estas asociaciones maneja la figura jurídica de Instituciones de Asistencia Privada (de aquí en adelante IAP) y se encuentran reguladas por la Junta de Asistencia Privada (de aquí en adelante JAP).

A pesar de que se considera que el sector asistencial se remite a compensar las desigualdades sociales sin demandar cambios estructurales, el sector eclesial mexicano ha impulsado el empoderamiento social en algunos momentos de su historia. A partir de los años veinte la iglesia católica, a través del Secretariado Social Mexicano, comenzó a promover –mediante las comunidades eclesiales de base– estrategias de autogestión como forma de intervención ante los problemas sociales y modelos de cooperativismo independiente entre los campesinos. Es importante mencionar el papel que jugó el SSM durante la gestión del padre Pedro Velásquez, porque:

Influyó (desde los años sesenta) en la formación de una serie de organizaciones no gubernamentales autónomas al mismo SSM, que recurrió a la figura jurídica de ‘asociación civil’ y, con plena independencia de la iglesia católica, continuó el fomento de la autogestión como mecanismo para resolver problemas sociales y

⁹⁹ Mónica Tapia Álvarez, “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en José Luis Méndez (Coordinador), *Políticas Públicas*, México, D.F., El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, vol. 4, 2010, p. 415.

contribuir al cambio social. Ha logrado permanecer hasta la actualidad; de hecho varias de ellas se distinguen por sus aportaciones significativas en favor de la transición democrática en México. Entre otras, destacan: el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, Copevi de 1961; la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural de 1963, así como el Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos de 1964, junto con otras organizaciones de la sociedad civil de corte clasista (Unión Social de Empresarios Mexicanos y Frente Auténtico del trabajo).¹⁰⁰

Por otra parte, las prácticas de clientelismo al interior del sector de las OSC tienen su origen en el régimen posrevolucionario y se arraigaron a la par de la consolidación del Estado. En términos formales, en nuestro país existía un orden institucional de corte liberal que consagraba derechos y garantías individuales, sin embargo, en la práctica cotidiana el ejercicio de ciudadanía se vio ensombrecido por el régimen de partido único y la estructura sectorial que daba sustento al PRI, y que obligaba a los trabajadores, campesinos y profesionales a afiliarse a sindicatos y organizaciones afines al partido.

Bajo esta lógica, el asociacionismo se cimentó en un ejercicio de coacción y clientelismo, no de adhesión voluntaria, y la interlocución entre la sociedad civil y el Estado se dio a través de las organizaciones corporativas que eran simpatizantes y estaban afiliadas al partido en el poder. Esto permitió que el Estado controlara a las organizaciones a partir de la cooptación de liderazgos y el manejo de programas sociales. Por su parte, las organizaciones aprendieron a trabajar en una dinámica clientelar, mediante la cual otorgaban apoyo político a cambio de recursos económicos y puestos de gobierno.

Ese control corporativo centralizado se extendió por casi cinco décadas, y sólo algunos sectores escaparon parcialmente de su

¹⁰⁰ Fernando Pliego Carrasco, "La contribución de la figura jurídica de "Asociación Civil" a la transición democrática en México", en Yolanda Meyenberg Leycegui; J. Mario Herrera Ramos (Coordinadores), *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*, México, UNAM/IIS, 2003, pp. 238-239.

influencia: las instituciones de educación superior, la iglesia católica y las organizaciones que, ligadas a ésta, se dedicaban a obras de caridad y asistencia social sin cuestionar el régimen. Ello dio pie al desarrollo de una sociedad civil con características privadas, y con poco interés en tener influencia en la esfera pública.¹⁰¹

Asimismo, podemos ubicar el nacimiento de las organizaciones civiles y de promoción del desarrollo durante los años sesenta y setenta¹⁰². Lo que caracterizó, desde un inicio, a estas organizaciones fue su objetivo de trabajar para generar un cambio social y político en nuestro país; una plataforma ideológica basada en los principios de solidaridad y justicia social; su resistencia a las prácticas clientelares que subordinaban a las OSC al Estado y su oposición al modelo que constreñía al sector civil a un terreno asistencial.

Mónica Tapia menciona que el carácter anti-régimen de estas organizaciones las llevó a manejar la siguiente dinámica de trabajo:

- Muchas de ellas decidieron trabajar al principio sin constituirse legalmente, con apoyo del financiamiento internacional que no lo estableció como requisito.
- Después, en su mayoría se constituyeron bajo la figura jurídica de asociación civil (A.C.), que permitía mayor autonomía en sus órganos de dirección porque no tenían la supervisión de las JAP, nombradas por los gobiernos estatales.
- Sin embargo, a pesar de estar constituidas legalmente no cumplían con todas las disposiciones marcadas por la ley, como protocolizar sus documentos, pagar impuestos o presentar declaraciones fiscales anuales, entre otras.¹⁰³

¹⁰¹ Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., *Una Fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010*, México, CEMEFI A.C. / Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., 2011, p. 17.

¹⁰² Véase Laura Becerra Pozos (Coordinadora), *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, ADOC, México, 2014.

¹⁰³ Mónica Tapia Álvarez, *op. cit.*, p. 416.

Los años ochenta y noventa representaron una época de crecimiento y definición para el sector de las OSC. Entre los numerosos factores que impulsaron esta etapa de desarrollo y articulación, podemos resaltar los siguientes:

a) Factores económicos

La crisis de 1982 y la aplicación del modelo neoliberal habían generado que, a la par del crecimiento en los niveles de pobreza, se aplicara un nuevo modelo de administración pública basado en el adelgazamiento del Estado¹⁰⁴. La crisis en las finanzas públicas generó que, ante la ausencia de recursos y capacidad de respuesta, el Estado desatendiera demandas sociales, suspendiera gran número de subsidios y se retirara de áreas en las que, hasta ese momento, había actuado como proveedor de bienes y servicios. Para el sector de la sociedad civil organizada esto implicó:

La emergencia de nuevas OSC que abordaron el tema desde distintas visiones: algunas se centraron en la generación de alternativas autogestivas, vinculadas a los movimientos urbano-populares, y otras abordaron el tema desde la perspectiva de los derechos humanos.¹⁰⁵

b) Factores coyunturales

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 fueron un factor decisivo para valorar el papel de la participación ciudadana y para el desarrollo de nuevas OSC. Ante la devastación que generaron los terremotos y frente a la incapacidad que mostró el gobierno para encarar la tragedia nacional, debido a la ausencia de programas de protección civil y posteriormente de proyectos para la reconstrucción de la ciudad, la sociedad civil se organizó para rescatar a las víctimas, ayudar a los damnificados y para demandar una acción gubernamental eficaz y eficiente en temas de vivienda y seguridad social.

¹⁰⁴ Véase Miguel Ángel Márquez Zárate, *op. cit.*, pp. 205-223.

¹⁰⁵ Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.*, *op. cit.*, p. 18.

Los sismos dejaron al descubierto que el gobierno no estaba preparado para enfrentar problemas de esta magnitud, pero sobre todo, que la sociedad civil organizada podía dar respuesta a las problemáticas sociales y remediar el vacío de la acción gubernamental. Estos elementos, aunados al financiamiento internacional que comenzó a llegar para ayudar a los damnificados, y que se canalizó directamente a las organizaciones, permitieron su despegue como sector.

En la capital del país, en medio del dolor, la respuesta autogestionaria de la sociedad dinamizó la imaginación colectiva nacional, pues la gestión de la ciudad y de las calles estuvo, literalmente, en *las manos* de miles de ciudadanos comunes y corrientes que, en respuesta a la emergencia, brincaron los rígidos cánones establecidos para luchar por la vida. *A partir de entonces, una especie de eco fue resonando por todo el país: sería posible evocar un nuevo tipo de ciudadanía, pues la imaginación había sustentado nuevas prácticas sociales y había interpelado y convocado a la sociedad a transgredir barreras, inventar nuevos destinos y recorrer nuevas rutas.*¹⁰⁶

c) Factores políticos

En un contexto de crisis económica y de fuertes críticas al gobierno, tuvieron lugar las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988. El resultado de la jornada electoral, que dio como ganador a Carlos Salinas de Gortari, generó una serie de movilizaciones sociales que denunciaban la irregularidad del proceso electoral y demandaban el respeto, por parte del Estado, de los votos que –se aseguraba– habían dado el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Las organizaciones sociales, en su mayoría dedicadas a la defensa de derechos sociales y políticos, formaron parte activa de las protestas contra el fraude electoral. A largo plazo, las elecciones de 1988 tuvieron dos efectos: a) la

¹⁰⁶ Rafael Reygadas Robles Gil, "Medio siglo de organizaciones civiles en México", *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, Número Especial, año 12, México, UAM-Xochimilco, primer semestre de 2011, pp. 195-196.

articulación de OSCs a través de redes con el objetivo de fortalecer su trabajo e incidir en la democratización del sistema político; y b) una postura de antagonismo entre las OSCs y el Estado.

Las organizaciones civiles, por medio de prácticas encaminadas a proyectos de interés social y de impulso a formas comunitarias de decisión trabajaron en la formación individual y colectiva de nuevos sujetos sociales. De esta manera fueron contribuyendo, así fuera indirectamente, al quiebre progresivo del corporativismo como forma organizativa y pacto perverso de reciprocidad entre autoridades y súbditos. Después de 1988, las organizaciones civiles desempeñarían un papel destacado en abrir la imaginación del conjunto de la sociedad mexicana a las luchas y movimientos ciudadanos contra los fraudes electorales y por la democracia.¹⁰⁷

d) Política fiscal de 1989

En diciembre de ese año, la Cámara de Diputados aprobó una Miscelánea Fiscal que modificó la fracción VI del artículo 70 y el capítulo II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (de aquí en adelante LISR), estas modificaciones implicaron dejar de considerar a las asociaciones civiles como personas morales no lucrativas y trasladarlas al Título Segundo de la LISR, que regía a las personas morales. De acuerdo con Rafael Reygadas Robles Gil, los cambios realizados a la LISR tuvieron los siguientes efectos:

- Las asociaciones civiles pasaron a ser contribuyentes del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, del impuesto al activo.
- Las asociaciones civiles siguiendo las obligaciones que corresponden a las sociedades mercantiles, debían considerar sus recursos no gastados en un año como remanente distribuible que causaría un impuesto hasta de 35%.
- Se atentó contra el derecho de asociación y contra las acciones sociales no lucrativas con base en argumentos ilógicos. La LISR es una carga fiscal

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 198.

que recaer sobre las ganancias de las empresas y si, por estatuto fundacional, las ganancias están excluidas de las asociaciones civiles, ¿por qué obligar a las asociaciones civiles a pagar impuestos sobre rubros que por naturaleza no generan?¹⁰⁸

Para entender el impacto de las disposiciones de la miscelánea fiscal de 1989 sobre el trabajo de las OSC, debemos comenzar por mencionar que la sustentabilidad financiera de las organizaciones depende directamente de los ingresos que obtienen a través de los donativos particulares que son deducibles de impuestos. Por ello, los incentivos fiscales que una OSC ofrece a sus donantes son piedra angular para la subsistencia y buen funcionamiento de la organización.

Los cambios a la LISR implicaban que las empresas y los particulares no encontrarían rentable realizar donaciones al no obtener a cambio recibos deducibles de impuestos. Las OSC, además de ver mermados sus ingresos por la vía de los donativos, se tendrían que enfrentar a ser contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Las modificaciones al marco fiscal fueron consideradas como un síntoma más de la arbitrariedad del régimen priista y un ataque directo hacia la sociedad civil organizada. Además, resultaba evidente que el gobierno no valoraba el trabajo que las OSC realizaban a favor del bienestar social del país.

El argumento oficial era que las figuras de asociaciones civiles como las cooperativas, fueron utilizadas abusivamente por empresas lucrativas para no pagar impuestos. Desde nuestra perspectiva, el régimen también buscaba la creación de nuevos causantes para

¹⁰⁸ Véase Rafael Reygadas Robles Gil, "Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil," en Secretaría de Gobernación, *Avances y Desafíos de la Relación Sociedad Civil y Gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, 2007, pp. 7-20.

captar recursos con qué pagar la deuda externa e imponer algunos controles políticos en sectores autónomos.¹⁰⁹

Ante los desafíos y las amenazas que implicaba el nuevo marco fiscal para las OSC, se comenzó a gestar un proceso de articulación y consenso entre la sociedad civil organizada. Bajo el entendido de que la unión hace la fuerza y que ante los representantes del gobierno tendrían que presentarse como una voz fuerte y única, un gran número de organizaciones decidió aglutinarse a través del movimiento de la Convergencia de Organismos por la Democracia.

Al interior de este movimiento y en el contexto de dos encuentros nacionales, las organizaciones formularon una iniciativa de reforma a la miscelánea fiscal que fue presentada el 14 de noviembre de 1990, la demanda principal era reconocer a las asociaciones civiles como organismos no lucrativos de beneficio social. Sin embargo, esta iniciativa no fue dictaminada por la Cámara de Diputados.¹¹⁰

En marzo de 1991, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconoció que las organizaciones de la sociedad civil tenían un carácter de beneficio colectivo y de interés social, y que por ello debían estar exentas del impuesto sobre la renta. A pesar que esto representaba una victoria inmediata para las OSC, quedaba claro que, a largo plazo, seguirían estando a merced del carácter y definición que decidieran atribuirles los funcionarios del gobierno en turno.

A su vez, la LISR de 1992 estableció la figura de “donatarias autorizadas” para aquellas organizaciones que tenían prerrogativas de recibir donativos deducibles de impuestos particulares. La reforma, a partir de 1993, dejó el Título III exclusivamente a las donatarias autorizadas.

Esta definición de donataria autorizada sólo incluía a autoridades y órganos desconcentrados gubernamentales y ciertas IAP e

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Véase Rafael Reygadas Robles Gil; Ernestina Godoy Ramos, *Reforma del Estado y organizaciones civiles*, [en línea], 16 pp., México, UAM-Unidad Azcapotzalco, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/38/42-02.pdf>.

instituciones de beneficencia privada (IBP) autorizadas por la SChP. Excluía otras actividades como la protección al medio ambiente o el desarrollo comunitario y la propia autorización como donataria se prestaba a decisiones discrecionales de las autoridades fiscales, con poco conocimiento del contexto de las organizaciones y su trabajo social.¹¹¹

Por lo anterior, la Convergencia de Organismos por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), la Fundación Miguel Alemán y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) continuaron con los trabajos para elaborar una ley que integrara las siguientes características:

- Que las OSC tuvieran el carácter de organismos de interés público y de bienestar colectivo. Es decir, que el gobierno reconociera que las organizaciones no buscan obtener un beneficio particular, sino generar bienes y servicios de utilidad pública para impulsar el desarrollo social del país.
- Establecer un marco fiscal que generara las condiciones para el buen funcionamiento y fortalecimiento del sector. Se buscaba: a) la exención del Impuesto sobre la Renta (ISR) y autorización para recibir donativos deducibles; b) ampliar los objetos sociales contemplados en la Resolución Miscelánea Fiscal para ser considerada como donataria autorizada.
- Impulsar una ley que facilitara, incentivara y estimulara las actividades de las OSC y la participación ciudadana, pero evitando la creación de figuras jurídicas con facultades para controlar o fiscalizar el trabajo de las organizaciones.

El punto de partida fue la defensa de incentivos fiscales para las organizaciones, pero se fueron sumando una serie de demandas de mayor alcance, como su papel en la defensa de los derechos humanos, la promoción y consolidación del

¹¹¹ Mónica Tapia Álvarez; Gisela Robles Aguilar, *Retos Institucionales del Marco Fiscal Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2006, pp. 25-26.

desarrollo nacional, así como para la transición del régimen político y la democratización de la sociedad.

Bajo la figura de asociación civil, estaban defendiendo su papel como organizaciones que pretendían la inclusión de las demandas cotidianas de los sectores más pobres de la sociedad civil en la agenda pública, la defensa de los derechos humanos, la asistencia social, la conformación de un medio ambiente habitable para todos, el derecho constitucional a la alimentación y otras demandas, a fin de contribuir a determinar el campo que corresponde a la planeación, seguimiento y evaluación de la política social y a crear contrapesos ciudadanos al inmenso poder acumulado en el Poder Ejecutivo, todo ello defendiendo su calidad esencial de ser parte de la sociedad civil.¹¹²

La lucha por un marco legal que reconociera a las actividades de las OSC como objeto de interés público y como piedra angular para el desarrollo social de nuestro país fue un proceso que duró cerca de 15 años. A continuación presentamos un breve resumen de las iniciativas que se trabajaron durante la década de los noventa:

1) 1995 - Ley de Fomento a la Actividades de Bienestar y Desarrollo Social

Características:

- Fue presentada a la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados el 9 de octubre de 1995.
- Se buscaba una ley de fomento que facilitara, incentivara, otorgara prerrogativas, estimulara las actividades y la participación ciudadana solidaria.
- La definición de OSC y de las acciones de fomento era la siguiente: organizaciones civiles son las personas morales de carácter privado, constituidas legalmente, que realicen acciones de bienestar y desarrollo social a que se refiere la presente ley, inspiradas en los principios y fines

¹¹² Rafael Reygadas Robles Gil, *op.cit.*, p. 11

de la responsabilidad social, la solidaridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia.

- Las obligaciones que se establecieron para las OSC fueron: a) el cumplimiento de su objeto social no lucrativo con carácter de irrevocabilidad; b) la no distribución de los remanentes de la organización entre sus socios; c) someter a dominio público la información financiera; d) la exigencia de profesionalización de sus servicios y d) la abstención de realizar acciones de propaganda política partidista o religiosa.
- Con base en sus acciones a favor del interés público, se establecía su derecho de recibir estímulos fiscales (a no ser consideradas como contribuyentes al impuesto sobre la renta) y de acceder a los recursos públicos.
- Partía de la afirmación que lo público no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno; es también un espacio de ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, no se trataba de sustituir al gobierno en su responsabilidad pública, ni tampoco de privatizar el desarrollo social, sino de abrir espacios para la participación responsable de las organizaciones de la sociedad.
- La iniciativa no fue dictaminada.¹¹³

2) 1997 - Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social

- Se presentó el 29 de abril de 1997 al Pleno de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura.
- Definía a las OSC como instituciones que, sin afán de lucro y sin perseguir fines de propaganda o proselitismo político-partidistas ni

¹¹³ Véase Rafael Reygadas Robles Gil; Carlos Zarco Mera, *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*, Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad, México, 2ª edición, 2006, pp. 13-19.

religiosos, procuran el bienestar social de los sectores de la población que requieren un servicio encaminado al desarrollo social.

- Les otorgaba los siguientes derechos: a) gozar de exenciones de impuestos, derechos o contribuciones, así como subsidios, estímulos fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, establezca la legislación fiscal correspondiente; b) inscribirse en el registro público de agrupaciones y organizaciones; c) celebrar convenios y ejecutar acciones de concertación con las distintas dependencias y entidades, para la realización de actividades de desarrollo social; d) funcionar como órganos de consulta en el diseño, administración, operación, vigilancia y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos públicos para fomentar el desarrollo social, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación y demás disposiciones legales aplicables.
- Fue Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial de Participación Ciudadana.
- No fue dictaminada.¹¹⁴

3) 1998 – Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles

- El 24 de noviembre de 1998 se turnó a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Social de la LVII Legislatura.
- El proyecto de Ley fue trabajado en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, la Oficina Jurídica de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹⁴ Véase *Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*, [en línea], Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, México, 28 de abril de 1997, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/242.html>, [consulta: 13 de junio de 2012].

- El proyecto de Ley tenía por objeto el fomento federal de las actividades de desarrollo social por ser consideradas de interés general, a efecto de promover en la sociedad conductas fundadas en la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia social, en el marco de las libertades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Enumeraba dieciséis actividades de desarrollo social que podían realizar las OSC y que por ser de interés social, las dependencias y entidades de la APF, en el ámbito de sus competencias, deberían fomentar mediante: a) la promoción de la participación ciudadana en las políticas de desarrollo social; b) el estímulo de las organizaciones civiles; c) el establecimiento de medidas e instrumentos de información, de apoyo e incentivos en favor de las organizaciones civiles; d) el fortalecimiento de mecanismos de coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles; e) el diseño de instrumentos y mecanismos para que las organizaciones civiles accedan plenamente a los derechos y cumplan con las obligaciones que les establece esta Ley; f) la realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones civiles en el desarrollo de sus actividades.
- Definía a la Secretaría de Desarrollo Social como la responsable del Registro de Organizaciones Civiles.
- Establecía que las OSC inscritas en el Registro tendrán derecho a gozar de exenciones de impuestos, derechos u otras contribuciones, así como de subsidios, estímulos fiscales y demás beneficios económicos y administrativos, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia. Además de constituirse, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, en instancias de consulta para la determinación de objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de desarrollo social.

- No fue dictaminada.¹¹⁵
- 4) 2000 – Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social¹¹⁶
- Se presentó el 27 de abril del 2000 y se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública (antes Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales) de la LVII Legislatura.
 - Las actividades de fomento, obligaciones y derechos tenían breves modificaciones en relación a las versiones anteriores.
 - Tenía la intención de regular a las organizaciones, con un carácter de Ley General.
 - Vinculaba su funcionamiento al Registro Público de la Propiedad y el Comercio, que debía crear una sección de OSC, a partir de la cual se registrarían y reconocerían las organizaciones sujetas a esta ley. A su vez, los notarios públicos enviarían un aviso a cada dependencia de las asociaciones constituidas con un objeto social dentro su competencia. Cada dependencia debía llevar un registro de estas organizaciones y de sus programas de trabajo, lo que a su vez haría a las organizaciones sujetas de derechos y obligaciones.
 - El Artículo 9 de la Ley establecía que la interpretación para efectos administrativos de la Ley correspondía a las dependencias en cuyo ámbito de atribuciones incidían las actividades de las organizaciones.
 - El proyecto fue rechazado con el argumento de que las asociaciones [son] de muy diferente finalidad y no existe fundamento para regularlas de la misma forma. Precisamente por esto, es por lo que existen leyes

¹¹⁵ Véase *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*, [en línea], México, 24 de noviembre de 1998, Dirección URL: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Propuesta_Ley_Fomento_Actividades_Desarrollo_Social_OSC.pdf, [consulta: 13 de junio de 2012].

¹¹⁶ Véase *Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social*, [en línea], México, abril de 1999, Dirección URL: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Ley_Gral_OSC_para_Desarrollo_Social.pdf, [consulta: 15 de junio de 2012].

para cada una de las diferentes tipos de sociedades: mercantiles, culturales, políticas, de asistencia privada, etc.¹¹⁷

Sin lugar a dudas, la década de los noventa fue una época de definición, de negociación y de propuesta para la sociedad civil organizada. A pesar de las constantes negativas, de la falta de compromiso de los legisladores y de la ausencia de continuidad en los trabajos legislativos, las organizaciones se mantuvieron de pie y con un objetivo bien claro: la promulgación de un marco legal que, al fomentar las actividades de las OSC, fortaleciera la participación ciudadana y sentara las bases de un México democrático, en el que el ciudadano en corresponsabilidad con el gobierno trabajaran a favor del desarrollo social.

A la par del proceso de negociación de un marco legal para fomentar a las OSC, durante esta época se presentaron acontecimientos que reafirmaron la importancia del trabajo de las organizaciones civiles, así como la necesidad de impulsar su intervención en temas en los que el gobierno había sido negligente y en los que claramente estaba siendo rebasado. Dichos acontecimientos son: a) el levantamiento zapatista; b) la crisis económica de 1995; y c) la lucha por la democracia en el marco de los procesos electorales.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1º de enero de 1994, representó la denuncia contra la pobreza extrema y las condiciones de abuso a las que estaban condenados los pueblos originarios de nuestro país. Con el levantamiento zapatista quedó al descubierto que México era un país de enormes contrastes y desigualdades, que el autoritarismo era el cimiento sobre el que se levantaba nuestra sociedad y la modernidad sólo una fachada.

Por ello, y ante la amenaza de represión por parte del gobierno, la presencia de las organizaciones civiles fue fundamental para la mediación del conflicto, para la defensa de los derechos indígenas y para que, a largo plazo, impulsaran una agenda a favor de la equidad y en el marco del respeto a la diversidad cultural.

¹¹⁷ Véase Mónica Tapia Álvarez; Gisela Robles Aguilar, *op. cit.*, p. 32.

Frente a esta coyuntura nacional y “ante el grado de visibilidad que adquirió el movimiento, la participación de las OSC en el proceso de paz fue muy importante. Su aporte principal fue el de incluir a la sociedad civil en el diálogo, la mediación y la búsqueda de alternativas a la guerra.”¹¹⁸

Ese mismo año tendrían lugar las elecciones presidenciales, pero con dos elementos novedosos: 1) la existencia de una institución que ofrecía las condiciones mínimas para una contienda efectiva entre los partidos; y 2) la participación de los ciudadanos no se limitaría a emitir un voto sino a vigilar y validar la elección.

Las consignas contra el fraude de 1988 y la articulación de las OSC a favor de la democratización del sistema habían impulsado importantes reformas, entre las que destacan: “la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); el establecimiento de la figura de los ‘consejeros ciudadanos’, cuya función era supervisar el buen curso de los procesos electorales y la ciudadanización de las actividades de apoyo a la jornada electoral.”¹¹⁹

A partir de las movilizaciones de 1988, un gran número de organizaciones decidió integrar el tema electoral a sus agendas de trabajo. Dejando atrás el tema de su objeto social y las causas que enarbolaban en su actuar cotidiano, las OSC llegaron a la conclusión de que para alcanzar sus objetivos particulares era necesario comenzar una cruzada por la defensa de los derechos políticos y de la democracia, pues de esta forma se generarían las condiciones propicias para que se reconocieran y respetaran otros derechos. Debemos recordar que:

¹¹⁸ Rafael Reygadas Robles Gil, *Abriendo Veredas, Iniciativas públicas y sociales de las redes de las organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, p.580.

¹¹⁹ Yolanda Meyenberg Leycegui, “Reformas electorales, definiciones institucionales, en Yolanda Meyenberg Leycegui; J. Mario Herrera Ramos (Coordinadores), *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*, México, UNAM/IIS, 2003, pp. 249-281.

La democracia es el único régimen político que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor por sí mismo.¹²⁰

En septiembre de 1993 se modificó el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se estableció el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores electorales. Para las elecciones de julio de 1994, un grupo de organizaciones creó Alianza Cívica/Observación 94, con el objetivo de realizar la observación electoral de todo el proceso y de garantizar su transparencia. A pesar que el resultado de la jornada electoral dio como ganador al abanderado del PRI, Ernesto Zedillo, podemos afirmar que la observación electoral marcó el inicio de una nueva etapa para el desarrollo de las OSC en México, ya que:

Las consolidó como actores creíbles, legítimos y con capacidad de incidencia pública; demostró la valía y el potencial de la investigación aplicada en el trabajo ciudadano, y sirvió como un importante semillero de formación de nuevos liderazgos dentro de la sociedad civil.¹²¹

Asimismo, después de la crisis económica de 1995 sería más clara la necesidad de contar con organizaciones civiles que contribuyeran a alcanzar un desarrollo social y económico equitativo, a partir del desarrollo de proyectos innovadores enfocados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más afectadas por la política económica implementada por el gobierno.

¹²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa. 2002. p. 3.

¹²¹ Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., *op. cit.*, p. 20.

2.3 Relación OSC–Gobierno Federal a partir del periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada: Promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Las reformas electorales de la década de los 90's sentaron las bases para la transición democrática y por primera vez en setenta y un años las elecciones adquirieron un sentido de utilidad para los ciudadanos. La elección del 2000 fue valorada como un mecanismo para evaluar al gobierno en turno y para decidir si era conveniente que el PRI siguiera en la presidencia. Las elecciones no serían un trámite de paso para legitimar al candidato del partido oficial, serían el medio para alcanzar la tan anhelada alternancia política. Por ello, la sociedad civil organizada decidió vigilar este proceso y articularse para plantear una agenda de trabajo común a los candidatos presidenciales.

Contando con el apoyo de un sector del gobierno del Distrito Federal, se puso en marcha la campaña llamada Poder Ciudadano, que en una primera etapa se llevó a cabo en los meses de septiembre y octubre de 1999. El objetivo expreso era reactivar las redes de ONG y de organizaciones sociales en todo el país en torno a la definición de una agenda política compartida. Para tal fin se organizaron 12 reuniones regionales sobre la base de una serie de preguntas básicas cuyo núcleo era el incumplimiento de derechos fundamentales: políticos, sociales, económicos, civiles y colectivos de la nueva generación (minorías, grupos étnicos, mujeres, ecología, etc.). El proceso culminó con una gran asamblea en la que se formuló una agenda nacional que resumía las agendas regionales, junto con un plan de acción para posicionar a la sociedad civil frente a los partidos políticos.¹²²

¹²² Alberto J. Olvera Rivera, "Alianza Cívica y la Transición Democrática", en Ilán Bizberg; Francisco Zapata (Coordinadores), *Movimientos Sociales*, México, El Colegio de México, Colección Los Problemas de México, vol. 6, 2010, p. 203.

La Coordinación Nacional de Poder Ciudadano¹²³ presentó a los candidatos presidenciales una agenda integrada por los siguientes temas:

- a) Estrategia económica;
- b) Reconstrucción económica del campo;
- c) Reconocimiento pleno de los derechos indígenas;
- d) Reforma democrática del Estado;
- e) Participación ciudadana;
- f) Vigencia de los derechos sociales;
- g) Políticas para la equidad y la diversidad.

En relación al tema de participación ciudadana se propusieron las siguientes acciones estratégicas:

- a) Incorporar a la Constitución el derecho a la iniciativa legislativa ciudadana y de mecanismos de participación directa como el plebiscito y el referéndum.
- b) Promulgar la Ley Federal de Participación Ciudadana, con el objetivo de garantizar la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas de salud, alimentación, educación, medio ambiente y, seguridad y derechos humanos.
- c) Promulgar la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.
- d) Crear mecanismos ciudadanos de contraloría social que permitieran la vigilancia y seguimiento de las instituciones, del desempeño de los funcionarios, del manejo presupuestal, de rendición de cuentas y de las políticas públicas en el ámbito municipal, estatal y federal.

Las elecciones del 6 de julio del 2000 marcaron el fin de una época de gobiernos priistas, ya que los resultados oficiales dieron como ganador al abanderado del

¹²³ Integrada por Alianza Cívica, Causa Ciudadana, Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; Foro de Apoyo Mutuo (FAM); Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD); Red de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC).

PAN, Vicente Fox Quezada. Para las organizaciones civiles, la alternancia política marcaba el inicio de una nueva etapa de trabajo para la democratización del sistema y de la ciudadanía. Era el momento de construir el camino para transitar de la democracia electoral –recién instaurada– hacia la democracia participativa.

Entre los principales componentes de la democracia están las elecciones confiables y los mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos. La existencia de la democracia electoral depende de los procedimientos que permitan nombrar y cambiar a los gobernantes por medio de elecciones periódicas, libres e imparciales. La democracia participativa descansa en la existencia de mecanismos legales e instituciones que permitan al ciudadano intervenir cotidianamente en los asuntos públicos y defender, de esa manera, sus derechos individuales y de grupo, e incidir en la orientación de las políticas públicas.¹²⁴

En los meses posteriores a la elección, las OSC trabajaron intensamente con el equipo de transición del presidente electo para definir la agenda de fortalecimiento institucional del sector y acciones estratégicas para combatir la pobreza y la exclusión social. Este proceso de interlocución se estructuró a partir de veinte mesas de diálogo y contó con la participación de casi cuatrocientas OSC, estudiantes y académicos de veinte universidades y cinco Agrupaciones Políticas Nacionales (APN). Las mesas se organizaron alrededor de las siguientes temáticas:

a) Para el fortalecimiento del sector:	b) Para la participación en políticas públicas:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacia un marco legal de fomento y corresponsabilidad 2. Movilización de recursos y fundaciones comunitarias 3. Creación de la oficina presidencial de enlace con la sociedad civil 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niñas, niños y adolescentes 2. Jóvenes 3. Adultos mayores 4. Mujeres 5. Escuelas con horario prolongado 6. Personas con discapacidad

¹²⁴ Sergio Aguayo Quezada; Luz Paula Parra Rosales, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p.8.

4. Capacitación, profesionalización y desarrollo institucional	7. VIH/SIDA
5. Educación cívica y participación social	8. Medio ambiente.
	9. Indígenas
	10. Asuntos migratorios
	11. Diversidad sexual
	12. Derechos humanos
	13. Población afectada por desastres
	14. Adicciones
	15. Empleo, empresas sociales, microempresas y proyectos productivos.

Los trabajos al interior de las mesas de diálogo dieron un nuevo impulso al proyecto de la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles. El miércoles 28 de febrero de 2001, durante el encuentro Gobierno-Sociedad Civil con motivo de presentar los resultados de la Mesa de Trabajo ONG durante el periodo de transición, representantes de organizaciones civiles propusieron, al Presidente Vicente Fox, tres puntos estratégicos para fortalecer al sector:

Primero, aprobación del Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil; segundo, establecer los mecanismos e instrumentos institucionales de participación de las organizaciones civiles en el ámbito público y gubernamental; tercero, destinar fondos y determinar instrumentos financieros para la realización de los proyectos de las organizaciones civiles.¹²⁵

Para abril del 2001 se presentó la propuesta de iniciativa a la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura. El 23 de abril de 2002, tras un año en la congeladora, el diputado Miguel Gutiérrez Hernández presentó la iniciativa ante el pleno. Posteriormente, la iniciativa fue turnada a la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹²⁵ s/a, "Diversas intervenciones con motivo del encuentro Gobierno-Sociedad Civil", [en línea], México, fox.presidencia.gob.mx, 28 de febrero de 2001, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=633>, [consulta: 27 de junio de 2012].

Fue hasta el 4 de diciembre de 2002 que la Comisión de Participación Ciudadana aprobó el dictamen que elaboró la Subcomisión de Enlace, el cual presentaba una modificación al nombre de la ley, que quedaría como: "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". Días después, el 10 de diciembre de 2002, se presentó ante el pleno de la Cámara y se aprobó con cuatrocientos treinta y tres votos.

De acuerdo con Rafael Reygadas, la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil decidió cambiar el nombre y suprimir los términos de bienes y desarrollo porque "se estaba promoviendo una Ley de Desarrollo Social que precisaba las obligaciones de gobierno en ese campo, y que ampliaba y complementaba la propuesta de la Ley de Fomento."¹²⁶

Como procede en la dinámica legislativa, la iniciativa se turnó a la Cámara de Senadores y fue trabajada por las comisiones de Gobernación, de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores-Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y de Estudios Legislativos. El dictamen que realizaron las Comisiones fue presentado ante el pleno el 18 de noviembre de 2003, fue aprobado por noventa y nueve votos y turnado a la Cámara de Diputados.

A pesar del éxito en esta etapa, debemos señalar que el dictamen que presentaron las Comisiones incluía una modificación de forma y fondo en relación al tema del Registro Federal, ya que condicionaba "la posibilidad de acceder a recursos públicos a la inscripción en el Registro, con lo que distorsionaron el carácter voluntario del Registro."¹²⁷

El 25 de noviembre del 2003, la Comisión de Participación Ciudadana recibió el proyecto y se encargó de realizar el dictamen, el cual presentó ante el pleno días después. Finalmente, después de casi 15 años de propuestas y negociaciones, el 15 de diciembre de 2003 fue aprobado por unanimidad el Dictamen de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹²⁶ Rafael Reygadas Robles Gil; Carlos Zarco Mera, *op. cit.*, p. 23.

¹²⁷ *Idem.*

El viernes 30 de enero de 2004, en el Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, se realizó la Firma del Decreto de la Ley Federal de Fomento. Ante los representantes de OSC y de los Secretarios de Estado, el presidente Fox mencionó que:

En el pasado se vio con recelo la participación ciudadana, nosotros le dimos la bienvenida, la incorporamos a nuestros proyectos y programas. En el pasado, el poder ciudadano vivió atado por el viejo corporativismo, hoy el gobierno garantiza la más amplia, plena libertad de asociación a la sociedad civil, a la ciudadanía y confía en su capacidad de autorregulación.

[...] antes se pretendía identificar lo público con las acciones de gobierno. Hoy, en cambio, las políticas públicas asumen su verdadera dimensión ciudadana. "Ayer existía un gobierno intervencionista, controlador, hoy el Gobierno hace alianza con la sociedad civil para promover el bien común."¹²⁸

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004. Sobre sus alcances y características podemos resaltar los siguientes elementos:

- La LFFAROSC representa uno de los instrumentos legales más importantes para la promoción de la participación ciudadana en nuestro país, debido a que se reconoce a las actividades realizadas por las OSC como tema de interés público y las convierte en sujetos con derechos y obligaciones; enlista las actividades que serán objeto de fomento; y crea instancias de participación enfocadas al diseño y evaluación de las políticas de fomento de la Administración Pública Federal hacia las OSC.
- La LFFAROSC contiene seis capítulos y treinta y dos artículos. En el tercero, cuarto y quinto capítulo se establece la existencia de tres órganos que garantizan la institucionalización de la participación ciudadana y que

¹²⁸ s/a, "Vicente Fox reiteró la invariable vocación ciudadana de su gobierno", [en línea], México, *fox.presidencia.gob.mx*, 30 de enero de 2004, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=7392>, [consulta: 27 de junio de 2012].

representan “un punto de inflexión respecto a la inclusión de la sociedad civil en el diseño y evaluación de políticas públicas.”¹²⁹ Esos tres órganos son:

- a) La Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
 - b) El Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil; y
 - c) El Consejo Técnico Consultivo.
- La Comisión de Fomento es una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tiene por objetivo “facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil establecidas en el Artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.¹³⁰
 - De acuerdo con el Artículo 10 de la LFFAROSC, la Comisión de Fomento está integrada por un representante, con rango de subsecretario u homólogo, de cada una de las siguientes dependencias:
 - I. Secretaría de Desarrollo Social;
 - II. Secretaría de Gobernación;
 - III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
 - IV. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, el Artículo 10 señala que la Secretaría Técnica estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, quien tendrá la facultad de interpretación de esta Ley, para efectos administrativos. La Secretaría de Desarrollo Social juega un papel protagónico al interior de la Comisión de Fomento, debido a que el Artículo 12 de la Ley la faculta como la encargada de coordinar a las dependencias y entidades para la realización de las actividades de fomento.

¹²⁹ Secretaría de Gobernación, *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis Comparado*, México, SEGOB, 2008, p. 14.

¹³⁰ *Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial de carácter permanente*, [en línea], México, 14 de mayo de 2004, Dirección URL: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/acuerdocomisiondefomento.pdf>, [consulta: 27 de junio de 2012].

- En el artículo 11 de la Ley de Fomento se enlistan las atribuciones de la Comisión, las cuales son:
 - I. Definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
 - II. Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley;
 - III. Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas relacionadas con las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley;
 - IV. Conocer de las infracciones e imponer sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de esta ley;
 - V. Expedir su reglamento interno, y
 - VI. Las demás que le señale la ley.¹³¹

Para efectos del presente trabajo, centraremos nuestra atención en la fracción I y II del Artículo 11, ya que realizaremos una revisión de los resultados que han arrojado las evaluaciones de las políticas y acciones de fomento que mandata la presente Ley.

- El Artículo 26 de la LFFAROSC define al Consejo Técnico Consultivo como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley. Posteriormente, en dicho artículo se establece que el Consejo Técnico Consultivo concurrirá anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF.
- Con base en el Artículo 27 de la LFFAROSC, el Consejo Técnico Consultivo está integrado de la siguiente forma:

¹³¹ *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, [en línea], México, 9 de febrero de 2004, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/CTC/marco_legal/LFFAROSC-266-Reformada-5-de-agosto-de-2011.pdf, [consulta: 13 de julio de 2012].

- I. Un servidor público que designe la Comisión, quien lo presidirá;
 - II. Nueve representantes de organizaciones, cuya presencia en el Consejo será por tres años, renovándose por tercios cada año. La Comisión emitirá la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro, en la cual deberán señalarse los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones;
 - III. Cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; la Comisión emitirá las bases para la selección de estos representantes;
 - IV. Dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara, cuyo desempeño legislativo sea afín a la materia que regula esta ley, y
 - V. Un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.¹³²
- En su Artículo 29, la Ley de Fomento señala que el Consejo Técnico Consultivo tendrá las siguientes funciones:
 - I. Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación;
 - II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en la anterior fracción;
 - III. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
 - IV. Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
 - V. Coadyuvar en la aplicación de la presente ley;
 - VI. Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de esta Ley, y

¹³² *Idem.*

VII. Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento.¹³³

La promulgación de la LFFAROSC representaba uno de los pilares sobre los que podía edificarse un México democrático, en el que los ciudadanos y el gobierno trabajaran de forma corresponsable para alcanzar el bienestar social. Representaba la posibilidad de abandonar los esquemas clientelares y corporativos que habían condicionado a los mexicanos a un modelo de ciudadanía pasiva que los mantenía a merced de la tutela de un Estado paternalista. Con la promulgación de la LFFAROSC se abría la posibilidad de consolidar una nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno, una relación basada en la confianza, en la cultura del diálogo, de la negociación y de la corresponsabilidad.

A partir del reconocimiento del derecho de las OSC a participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas de la APF, se generaban las condiciones –mínimas– para exigir el mejor ejercicio gubernamental y para dar lo mejor como ciudadanos. Mediante la inclusión de las OSC en los mecanismos de participación ciudadana sería posible proponer y definir problemáticas sociales en la agenda gubernamental, así como vigilar y evaluar que las políticas públicas implementadas por las APF en verdad correspondieran al bienestar social y al interés público.

La democracia no trae por sí solo el bienestar para la sociedad, ya que la emisión de un sufragio en un determinado periodo de tiempo no es sinónimo de crecimiento económico, estabilidad política o desarrollo humano. Es decir, establecer la democracia como régimen de gobierno y garantizar el correcto desempeño de los procesos electorales es sólo el primer paso que debe dar una sociedad, para después enfocarse en construir y consolidar instituciones clave que, a partir del principio de participación ciudadana, generen las condiciones para conseguir un desarrollo social y económico equitativo.

¹³³ *loc. cit.*

Que la transición democrática generara las condiciones para el desarrollo integral del país era responsabilidad compartida de los ciudadanos y el gobierno. Quedaba claro que ante el escenario de fragilidad institucional, pobreza y exclusión social era necesario que todos los actores sumaran esfuerzos, compartieran propuestas y colaboraran con su experiencia y conocimiento. La LFFAROSC representaba la posibilidad de impulsar el trabajo de la sociedad civil organizada y abrir los espacios para construir una agenda común. Era la oportunidad de llevar la democracia representativa a la democracia participativa, de construir una sociedad incluyente a partir de la participación.

Durante las mesas de diálogo del periodo de transición, la mayoría de las organizaciones civiles coincidieron en que la democracia no estaba plenamente construida, no era correctamente asumida ni tenía posibilidades de penetración real en condiciones de pobreza y desigualdad como las que vivía México. La voluntad de colaborar a favor del bienestar social motivó a las organizaciones a luchar durante tantos años por la Ley de Fomento, incidir en las políticas públicas fue considerado un objetivo fundamental para alcanzar un buen desempeño gubernamental y un desarrollo equitativo.

CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

“Los ciudadanos son electores, contribuyentes, opinadores públicos, pero no participantes de pleno derecho en la definición, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas y programas sociales. Los ciudadanos son destinatarios, beneficiarios y objeto de las políticas públicas y de los servicios públicos, pero no hay razón para considerarlos sujetos con el derecho de participar en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas y los servicios públicos.”¹³⁴

- Luis F. Aguilar Villanueva

El 23 de abril de 2003, durante la exposición de motivos de la LFFAROSC, se mencionó que este marco legal era necesario para plantear una nueva relación entre el Estado y la sociedad basada en los principios de legalidad y corresponsabilidad, para impulsar las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente y para fomentar sus actividades en el marco de la planeación democrática del desarrollo nacional.¹³⁵

Después de la promulgación de la LFFAROSC nos queda la tarea de analizar si la política de fomento implementada por el Gobierno Federal ha fortalecido el quehacer cotidiano de las organizaciones, si a través de los apoyos y estímulos entregados por la APF se ha impulsado el diseño de propuestas innovadoras por

¹³⁴ Luis F, Aguilar Villanueva, “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México. Antes y después de 2006*, México, Secretaría de Gobernación, octubre de 2007, p. 193-194.

¹³⁵ Véase Exposición de motivos de la *Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, *Gaceta Parlamentaria*, año V, número 985, martes 23 de abril de 2002.

parte de las OSC y si ha contribuido al fortalecimiento de la incidencia de las OSC en las distintas etapas de las políticas públicas.

Por lo anterior, en el presente capítulo analizaremos el papel que han tenido las OSC en el desarrollo de las políticas públicas de la APF durante el periodo de 2004 a 2009. Para ello revisaremos los resultados de las evaluaciones conjuntas que mandata la LFFAROSC en sus artículos 11 y 26, con el objetivo de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Ha contribuido la LFFAROSC al fortalecimiento de las OSC?
- ¿Qué características tiene la relación OSC-Gobierno Federal partir de la promulgación de la LFFAROSC?
- ¿Qué nivel de incidencia tienen las OSC en el ciclo de las políticas públicas de la APF?

Decidimos basar nuestro análisis en la revisión de las evaluaciones de la Comisión de Fomento (CF) y el Consejo Técnico Consultivo (CTC) por su carácter oficial y porque los estudios que han servido de insumos para dichas evaluaciones se han enfocado en dos líneas de estudio:

- a) Participación de las OSC en las Instancias Públicas de Deliberación (IPD)
- b) Incentivos y estímulos fiscales.

Los resultados sobre incentivos y estímulos fiscales nos permitirán diagnosticar si el desarrollo institucional de las OSC se ha visto beneficiado por el marco legal que rige actualmente a las organizaciones y si la APF ha destinado recursos suficientes para el fomento de sus actividades y el desarrollo de proyectos de interés público. Por otra parte, el estudio de la participación de las OSC en las IPD nos permitirá evaluar el nivel de incidencia en políticas públicas que tienen las organizaciones en las entidades y dependencias de la APF.

3.1 Fundamentos jurídicos de la Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Comenzaremos por mencionar que la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo deben realizar anualmente una Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones promovidas por el Ejecutivo Federal para fomentar el trabajo que realizan las OSC en el país. Entendiendo por *política de fomento* a:

Los cursos de acción de carácter público que tienden a promover, proteger y garantizar la realización de las actividades, legalmente reconocidas de las OSC; involucrando en su diseño, ejecución y evaluación a diversos actores, ello con la intención de resolver, eficiente y legítimamente, los problemas acotados que motivan el quehacer, sin fines de lucro, de la sociedad civil organizada.¹³⁶

Por *acciones de fomento* se entenderá a las medidas, instrumentos y programas que garantizan los derechos establecidos en el Artículo 6 de la LFFAROSC:

- I. Inscribirse en el Registro;
- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el Artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;

¹³⁶ Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Propuesta de términos de referencia para la Evaluación de las Acciones de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, promovidas por el gobierno federal durante el año 2010*, [en línea], 11 pp., México, 2011, Dirección URL: <http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/CTC/archivos/documentos/Propuesta-TORs-Evaluacion-2010.pdf>, [consulta: 9 de julio de 2012].

- 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 administrativa aplicables;
- VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia;
- VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;
- VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el Artículo 5 de esta ley;
- IX. Acceder a los beneficios para los organismos que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;
- X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley;
- XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

La evaluación conjunta ha sido de vital importancia en los años posteriores a la promulgación de la LFFAROSC, pues a partir de sus resultados se ha buscado diseñar políticas de fomento integrales que permitan a las OSC una incidencia de largo alcance en los temas de interés público.

A continuación mencionaremos los fundamentos legales de la evaluación:

- A partir de la promulgación de la LFFAROSC se crearon tres órganos principales:
 - a) La Comisión de Fomento que, de acuerdo con el Artículo 11 de la LFFAROSC, tiene las siguientes atribuciones:
 - I. Definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil;
 - II. Realizar la evaluación de las políticas y acciones de fomento de las actividades que señala la presente ley;
 - III. Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas relacionadas con las actividades señaladas en el Artículo 5 de esta Ley.
 - b) El Consejo Técnico Consultivo que, de acuerdo con el Artículo 26 de la LFFAROSC, concurre anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
 - c) El Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. de acuerdo con el Artículo 24 del Reglamento de la LFFAROSC, tiene por objeto inscribir a las organizaciones que así lo soliciten y que cumplan con los requisitos que establece la Ley y el Reglamento, así como el de establecer un Sistema de Información que identifique las actividades que realicen dichas organizaciones.

Cabe señalar que la fracción I del Artículo 7 de la LFFAROSC establece que las OSC deben estar inscritas en el Registro Federal de OSC para poder acceder a los apoyos y estímulos que otorga la APF.

Ahora bien, para cumplir con lo mandatado en los Artículos 11 y 26 de la LFFAROSC, la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo han contratado los servicios de distintos equipos de investigación para realizar estudios sobre las políticas de fomento a OSC impulsadas por el Gobierno Federal. Los resultados y recomendaciones arrojados por estos estudios han sido

utilizados como insumos para elaborar las evaluaciones conjuntas correspondientes a 2005, 2006-2007 y 2008-2009.

Con base en la información disponible en el portal del Consejo Técnico Consultivo, a continuación enlistaremos los títulos, fechas, características y responsables de los estudios realizados:

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
<p>a) Balance de la política pública de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (2003-2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Políticas del CTC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un balance acerca del proceso de construcción de las políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC de diciembre de 2003 a diciembre de 2005, 	<ul style="list-style-type: none"> • Se propusieron seis variables para la elaboración del Balance Anual del Fomento a las Actividades de las OSC (BAFA): <ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento de una cultura de responsabilidad ciudadana; 2. Adecuación del marco legal; 3. Incremento en el número de OSC en el país; 4. Incremento de la calidad de las OSC en el país; 5. Incremento en los recursos desde el Presupuesto de Egresos de la Federación; 6. Cada entidad y dependencia de la APF debía contar con los siguientes indicadores: a) Documento marco (donde se especificara los principios y criterios del fomento a las organizaciones desde su propio campo de trabajo); b) Programas/Fondos (las reglas de operación y los procedimientos armonizados y montos); c) OSC apoyadas; d) Portal con vínculos específicos para el fomento; e) OSC que reciben información y participan en la consulta para la definición de políticas y programas; f) OSC que participan en el seguimiento y evaluación de programas y planes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Balance general e inicial de la política pública de fomento acerca del proceso de construcción de las políticas públicas de fomento a las actividades de las OSC por parte del gobierno federal (diciembre 2003-diciembre 2005). 2) Guía metodológica para definir los criterios de la evaluación conjunta.

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
b) Evaluación de las acciones públicas federales de fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.	<ul style="list-style-type: none"> Lic. Cuauhtémoc Arturo López Casillas y Lic. María Columba Ruiz Palacios. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un balance de logros alcanzados a partir de la promulgación de la LFFAROSC e identificar los pendientes por atender y retos a superar. 	<ul style="list-style-type: none"> Participativa, dialógica y dirigida al mejoramiento de la Comisión de Fomento y del Consejo Técnico Consultivo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instancias y procesos de trabajo de la LFFAROSC. Periodo 2003 a 2006. 2. Resultados de la Coordinación con Dependencias y Entidades de la APF.
c) Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Roberto Delgado Gallart, Universidad Anáhuac, a través del Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer la comparación y análisis de los informes 2005 y 2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las OSC por las Dependencias y Entidades de la APF. 	<ul style="list-style-type: none"> Exploratoria 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Total de acciones de fomento –monetarias y no monetarias– reportadas en los Informes Anuales durante 2005 y 2006; 2. Número de OSC que tramitaron su CLUNI; 3. Número de OSC que fueron objeto de acciones de fomento durante 2005 y 2006; 4. Acciones de fomento en relación a la figura legal de las OSC; 5. Número de OSC beneficiadas de acuerdo a su objeto de fomento; 6. Acciones de fomento por Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal; 7. Acciones de fomento por Entidad Federativa.

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
d) Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007.	<ul style="list-style-type: none"> Mtra. Almudena Ocejo Rojo, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática–Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Analizar cuantitativa y cualitativamente las acciones y programas de fomento a las actividades de OSC realizadas por la APF durante el periodo 2006 y 2007, con el fin de realizar un diagnóstico. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de impacto. No se buscó realizar un estudio cuantitativo sino identificar el impacto de las acciones de fomento al interior de las OSC y de la APF. 	<ol style="list-style-type: none"> Características generales de los apoyos y estímulos; Esquema de otorgamiento de apoyos y estímulos; Relevancia de las acciones de fomento; Vinculación institucional.
e) Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Felipe Hevia de la Jara, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática–Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer una línea base sobre la inclusión de OSC en Instancias Públicas de Deliberación (IPD) existentes en las dependencias de la APF en 2008. Definiendo a las IPD como aquellas instituciones colegiadas en las cuales los actores gubernamentales y los no gubernamentales deliberan en el espacio público respecto a diversos campos de políticas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mixta (cuantitativa-cualitativa) 	<ol style="list-style-type: none"> Mapeo de las IPD existentes en la APF. Desempeño de las IPD, con base en la medición de los niveles de Institucionalidad, Representatividad y Calidad de las Actividades.

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
f) Apoyos y Estímulos Públicos 2008	<ul style="list-style-type: none"> Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa 	<ul style="list-style-type: none"> Dar continuidad a la información arrojada por los estudios anteriores, observar las tendencias y geo-referenciar la información referente al origen y destino de los recursos públicos destinados por parte de la APF, a las OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> Mixta (cuantitativa-cualitativa) 	<ol style="list-style-type: none"> Características generales de los apoyos y estímulos otorgados a OSC en 2008. Elaboración de una base geo-referenciada para detectar el origen y destino de los recursos públicos destinados por parte de la APF a las OSC. Análisis cartográfico.
g) Incentivos Fiscales 2008	<ul style="list-style-type: none"> Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un análisis de los estímulos fiscales otorgados a las OSC en el año 2008 para identificar recomendaciones en materia fiscal que logren impulsar las actividades llevadas a cabo por las organizaciones y su impacto en la solución de los problemas que enfrenta el país 	<ul style="list-style-type: none"> Mixta (cuantitativa-cualitativa) 	<ol style="list-style-type: none"> Donatarias Autorizadas.
h) Participación de las OSC en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Alfonso León Pérez, UAM – Unidad Xochimilco 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar unos análisis de la presencia de las OSC en las IPD existentes en la APF, sus características y grados de institucionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Mixta (cuantitativa-cualitativa) 	<ol style="list-style-type: none"> Comparación cuantitativa 2008-2009 de las IPD existentes en la APF. Análisis del desempeño de las IPD. IPD que participan en el diseño y planeación de políticas públicas.

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
i) Estudio de Apoyos y Estímulos 2009	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Gabriela Sánchez Gutiérrez, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 	<ul style="list-style-type: none"> Valorar cualitativamente las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC realizadas por la APF durante 2009, retomando los resultados de las evaluaciones 2006–2007 y 2008 con el fin de dar continuidad a la línea basal y contar con indicadores para la comparación en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de caso. La CF y el CTC delimitaron un listado de Secretarías que, por su importancia y cobertura, serían el punto de referencia para definir a los casos de estudio. Las Secretarías seleccionadas fueron: <ol style="list-style-type: none"> Secretaría de Gobernación (SEGOB) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Secretaría de Educación Pública (SEP) Secretaría de Economía (SE) 	<ul style="list-style-type: none"> Los estudios de caso que integraron esta investigación fueron: <ol style="list-style-type: none"> Secretaría de Desarrollo Social: Programa de Opciones Productivas. Secretaría de Economía: El Fondo PYMES. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Donativos de la UCPST. Secretaría de Gobernación: Asignación de bienes no reclamados de juegos y sorteos. Secretaría de Educación Pública: Donativos por parte de la Oficialía Mayor. Secretaría de Relaciones Exteriores: el caso de las reuniones de seguimiento al diálogo México–Unión Europea. Secretaría de hacienda y Crédito Público: el caso de los estímulos fiscales para las OSC.

Estudio	Responsable	Objetivo Principal	Metodología	Ejes Temáticos
j) Participación de las OSC en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Dr. Alfonso León Pérez, UAM–Unidad Xochimilco 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar una evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC realizadas por la APF durante 2009, enfocada en la participación de las OSC en políticas públicas de 7 dependencias de la APF 	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de caso. 	<ul style="list-style-type: none"> Los estudios de caso seleccionados fueron: <ol style="list-style-type: none"> Secretaría de Gobernación: La Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Secretaría de Desarrollo Social: Programa Coinversión Social. Secretaría de Relaciones Exteriores: Dialogo Social sobre Política Exterior de Largo Plazo -DSPE- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Consejo Directivo de la Financiera Rural. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales : Análisis del Consejo Consultivo del Cambio Climático –C4- Secretaría de Educación Pública: Programa de Apoyo a Proyectos Juveniles. Secretaría de Economía: Consejo Consultivo del Consumo.

3.2 Resultados principales de la Evaluación Conjunta sobre las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004-2009)

A continuación presentamos las conclusiones de las investigaciones sobre la política de fomento a OSC implementada por el Gobierno Federal, así como de las evaluaciones conjuntas correspondientes a 2005, 2006-2007 y 2008-2009. Consideramos que la revisión de estos documentos nos permitirá realizar un balance sobre la incidencia de las OSC en las entidades y dependencias de la APF para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

3.2.1 Evaluación Conjunta 2005

La primera evaluación conjunta se desarrolló durante la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento, celebrada el 6 de noviembre de 2006 en las instalaciones del Instituto Nacional de Desarrollo Social. La evaluación tuvo como documentos de referencia el *Balance de la política pública de fomento a las actividades de las OSC (2003-2005)* y la *Evaluación de las acciones públicas federales de fomento a las actividades realizadas por las OSC*.

La primera sesión de evaluación conjunta fue presidida por el Dr. Martín de la Rosa Medellín, Titular del Instituto de Desarrollo Social y Secretario Técnico de la CF. En la primera parte de la reunión, en representación de la CF, la Lic. María del Carmen Gutiérrez expuso los siguientes temas y resultados:

- a) Funcionamiento del Registro Federal de OSC: se presentaron cifras sobre el número de OSC inscritas entre 2005 y 2006, así como detalles sobre su localización, figura legal y estatus de donataria autorizada. Estas cifras son:

Tema	2005	2006
OSC inscritas	2,959 OSC	4,243 OSC
OSC con domicilio en el D.F	818 OSC	1,077 OSC
Figura Legal	2,540 A.C. 16 A.B.P. 313 I.B.P. 2 Fundaciones	3,701 A.C. 31 IBP 385 I.A.P 14 I.B.P.

	78 otra	112 S.C.
Donatarias Autorizadas	1,184 OSC 40% del total	1,485 OSC 35% del total

b) Coordinación de las dependencias y entidades de la APF para la realización de acciones de fomento. Sobre este tema se mencionaron las siguientes cifras:

Tema	Resultado
Informes entregados	81 informes de 42 dependencias y entidades de las APF.
Apoyos y estímulos entregados	7,708 que representan un total de \$1,232,992,843.06
Apoyos económicos	1,175
Apoyos en especie	11
Capacitación, asesoría, orientación y otros.	6,522
Número de apoyos por OSC	692 OSC – 1 apoyo (Representa \$962,729,429.41) 152 OSC – 2 apoyos 42 OSC – 3 apoyos 9 OSC – 4 apoyos 3 OSC – 5 apoyos
Secretarías que entregaron el mayor número de apoyos	SEP - \$783,929,598.93 267 apoyos SEDESOL: \$201,130,264.86 418 apoyos

Posteriormente, en representación del Consejo Técnico Consultivo, el Lic. Cuauhtémoc López enlistó los logros alcanzados desde la promulgación de la LFFAROSC y los retos por encarar para consolidar una política de fomento integral:

a) Logros:

- 1) La publicación de la Ley y su proceso de instalación;
- 2) La implementación de los órganos que marca la LFFAROSC: Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, Registro Federal de las OSC y el Consejo Técnico Consultivo;
- 3) La instalación del Registro;
- 4) La página <http://www.corresponsabilidad.gob.mx>;

- 5) El Primer Encuentro Nacional entre Sociedad Civil y Gobierno Federal los días 18, 19 y 20 de julio del 2005, sobre la oferta gubernamental para las organizaciones civiles;
- 6) Circular conjunta que emitieron el IFAI y el Indesol;
- 7) Diplomado Nacional de Profesionalización de OSC;
- 8) Foro Nacional “Participación de las OSC en el Proceso Electoral de 2006”;
- 9) Foros Regionales: Chihuahua (julio 2006); Michoacán (septiembre 2006) y Tlaxcala (octubre 2006);
- 10) Informe 2005 en torno a las actividades reportadas por la APF para el Fomento de las Actividades de las OSC.¹³⁷

b) Retos:

- 1) Homologar las reglas de operación de los programas de la APF para el fomento, montos, así como en los trámites para presentar proyectos;
- 2) Que el Registro Federal, así como la CLUNI sea universal y con beneficios automáticos como es el caso de ser reconocidas como donatarias autorizadas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 3) Simplificación de trámites;
- 4) Mayor conocimiento de la Ley y apropiación de la misma;
- 5) El CTC debe ser un detonador de la participación ciudadana.¹³⁸

Podemos observar que la evaluación conjunta tuvo una lógica meramente cuantitativa, ya que no se analizó el impacto de la LFFAROSC en el funcionamiento interno de las OSC, ni si había facilitado la incidencia de las organizaciones en las políticas públicas o si comenzaba a gestarse una relación corresponsable entre las OSC y el gobierno para la solución y seguimiento de temas de interés público.

¹³⁷ Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, *Acta de la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, [en línea], México, 6 de noviembre de 2006, Dirección URL: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Acta_8va_Sesion_Extra.pdf, [consulta: 17 de julio de 2012].

¹³⁸ *Idem*.

En relación a la información presentada por la Comisión de Fomento, podemos señalar que de acuerdo con cifras del Centro de Documentación e Información sobre OC, “para 1998 había un total de 8,618 OCs, en tanto que para 1999 la cifra fue de 9,283, lo que equivale a un incremento del 7.7%. En el año 2000 el número de OC vivió un significativo avance del 16.4% con relación al año anterior para alcanzar la cantidad de 10,805.”¹³⁹ Tomando como referencia las cifras anteriores y considerando que el Registro Federal de OSC comenzó a operar noviembre del 2004, podemos observar que el número de inscripciones oficiales es notablemente inferior en relación a las organizaciones que se encontraban operando entre el periodo de 1998-2000 y cuyo crecimiento marcaba una tendencia a la alza.

Si bien el ciclo de vida de las OSC y la propia restructuración del sector –a partir de las elecciones del 2000– puede explicar un decrecimiento en el número total de organizaciones para el 2005, es importante analizar las cifras en relación a la confianza que tuvieron las OSC para inscribirse en el Registro durante estos primeros años y sobre la dinámica de trabajo al interior de dicho órgano. Sobre todo, si consideramos que el Artículo 7 de la LFFAROSC establece que las organizaciones deben estar inscritas en el Registro Federal para poder acceder a los apoyos y estímulos públicos.

Como mencionamos, la relación entre OSC-Gobierno Federal se caracterizó por la confrontación y el hostigamiento, quizá por ello las organizaciones continuaban desconfiando del uso que darían las autoridades a la información proporcionada durante su registro o la propia inscripción les parecía una contradicción con su discurso de denuncia. Asimismo, debemos recordar que las OSC no son un actor homogéneo y manejan diferentes niveles de profesionalización, por lo cual, es posible suponer que muchas de ellas no contaban con los documentos necesarios para darse de alta ni con el equipo calificado para tramitar los requisitos solicitados.

¹³⁹ Miriam Calvillo Velasco y Alejandro Favela Gavia, “Dimensiones cuantitativas de las Organizaciones Civiles”, en Jorge Cadena Roa (Coordinador), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004, p. 78.

En relación a las características de las OSC inscritas en el Registro Federal, podemos observar que prevalece la figura legal de Asociación Civil (AC), posiblemente porque los trámites de constitución de una AC son más sencillos en comparación con los de una Institución de Asistencia Privada (IAP), aunado a que una AC no tiene que estar bajo la supervisión de las Juntas de Asistencia Privada (JAP). Asimismo, debemos recordar que las IAP están históricamente vinculadas a las labores de asistencia social, un encasillamiento del que han buscado salir las OSC.

El carácter de donatarias autorizadas¹⁴⁰ que presentan las OSC es un tema que podemos analizar bajo dos líneas. En primer lugar, la diferencia entre el número de OSC inscritas en el Registro y el número de donatarias autorizadas es mayor al 50% y el incremento de estas últimas entre 2005-2006 es mínimo. Lo anterior nos habla del engorroso proceso que representa para las OSC darse de alta como donataria autorizada, de la duplicidad de trámites que deben realizar las organizaciones y que la información no está sincronizada entre el Registro y el SAT.

En segundo lugar y en relación al nivel de recursos que necesitan las OSC para su funcionamiento, podemos observar que la mayoría de organizaciones inscritas en el Registro Federal se encontraban a merced de los recursos gubernamentales para financiar sus proyectos, pues es casi imposible obtener financiamiento privado cuando no se pueden expedir recibos deducibles de impuestos para los donantes. Lo anterior condicionaba el desarrollo de proyectos independiente por parte de las OSC.

Además, es importante resaltar que de los 7,708 apoyos y estímulos que formaron parte de los cuarenta y un programas reportados por las dependencias y entidades de la APF, únicamente seis integraban explícitamente en sus objetivos, metas y resultados las actividades de fomento de las OSC. Estos datos reflejaban el desconocimiento que prevalecía –al interior de la APF– sobre los contenidos de

¹⁴⁰ Las organizaciones que están exentas del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y que están autorizadas a recibir donativos deducibles.

la nueva legislación, y hacían evidente la necesidad de iniciar con procesos de capacitación para unificar criterios entre las dependencias y promover una canalización eficiente de los apoyos y estímulos a las OSC, así como para la elaboración de reportes con información veraz que facilitaran una evaluación integral de la política de fomento.

En lo que respecta al objetivo de la Comisión de Fomento, establecido en el Artículo 17 del Reglamento de la LFFAROSC, sobre su labor en la definición de mecanismos para la participación de las organizaciones en las políticas públicas relacionadas directamente con el objeto social que establezca su acta constitutiva, podemos mencionar que en los documentos que integraron la evaluación conjunta se hace referencia al tema de incidencia de las OSC en políticas públicas cuando se enlistan los foros realizados por la CF y el CTC. Sin embargo, el diagnóstico y resultados sobre estos encuentros son generales y no se delinea una propuesta concreta para fortalecer el papel de las OSC en el tema de incidencia en políticas públicas.¹⁴¹

Los dos primeros años posteriores a la promulgación de la LFFAROSC se caracterizaron por cambios importantes en lo que respecta a la creación de los órganos estipulados en los Artículos 10, 15 y 26, pero si bien se dieron los primeros pasos para formalizar una relación institucional entre OSC–Gobierno Federal y combatir las prácticas discrecionales para la entrega de recursos, no se logró abrir una línea de sensibilización y reconocimiento hacia las organizaciones. Las OSC siguieron enfrentándose a la escasez de recursos –provenientes de programas federales– y de mecanismos reales para la incidencia en políticas públicas.

Sin un reconocimiento mutuo es difícil construir espacios para trabajar de forma corresponsable en la solución de asuntos de interés público y sin recursos para operar, las organizaciones se enfrentaban a ciclos de vida muy cortos o, en caso

¹⁴¹ Véase Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, *Evaluación de las Políticas y Acciones de Fomento*, México, 6 de noviembre de 2006, 42 pp.

de subsistir, a la imposibilidad de generar capacidades que les permitieran una mayor incidencia en lo público.

3.2.2 Evaluación Conjunta 2006-2007

El 22 de mayo de 2009, durante la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Fomento, tuvo lugar la Evaluación Conjunta 2006-2007 de las políticas y acciones de fomento a las actividades realizadas por las OSC. Para realizar esta evaluación, la CF y el CTC decidieron integrar un grupo de trabajo con representantes de ambos órganos para elaborar un documento con las conclusiones y recomendaciones de los estudios elaborados por los equipos de investigación contratados.

La evaluación conjunta 2006-2007 se construyó a partir de los siguientes documentos:

- Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la APF
- Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil realizadas por la APF durante el periodo 2006 y 2007 (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social)
- Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la APF (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social)

A continuación presentamos las conclusiones que consideramos más importantes para realizar un análisis de la incidencia de las OSC en políticas públicas:¹⁴²

¹⁴² La información que a continuación citaremos fue tomada del documento *Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (2006-2007)*, [en línea], 233 pp., México, Comisión de Fomento-Consejo Técnico Consultivo, 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/2006_2007.pdf, [consulta: 17 de julio de 2012].

a) Desarrollo de las OSC

- A la fecha se encontraban inscritas en el Registro Federal 6,133 OSC.
- Desde su creación, el número de OSC inscritas en el Registro Federal ha aumentado de manera constante.

Evolución de solicitudes y organizaciones inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁴³		
Año	Solicitudes presentadas	Organizaciones inscritas en el Registro
2004	150	3
2005	3,755	2,956
2006	1,740	1,444
2007	2,201	1,730
Total	7,846	6,133

- Aunque el número de OSC con CLUNI había aumentado, se detectó una evidente desigualdad en la densidad de OSC existentes por estado.
- Se especificó que como las OSC podían registrarse bajo múltiples actividades, no necesariamente representativas de su principal objeto social, se dificultaba identificar las áreas de acción a las que efectivamente se dedicaban. Lo anterior impedía obtener datos precisos y útiles para el diseño de políticas públicas diferenciadas por actividad.

b) Apoyos e incentivos fiscales

- Entre 2006 y 2007, el número de donatarias autorizadas aumentó ligeramente en 1.43%.
- El incremento total en el número de donatarias desde la promulgación de la LFFAROSC en 2004 hasta 2007 fue de 11.2%.

¹⁴³ Instituto Nacional de Desarrollo Social, "Administración, operación y dirección del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil", en Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *op. cit.*, p. 21.

Donatarias Autorizadas¹⁴⁴		
Ejercicio	Donatarias autorizadas	Porcentaje de avance
2004	5,893	
2005	5,976	1.40
2006	6,461	8.11
2007	6,554	1.43

c) Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil realizadas por la APF durante el período 2006 y 2007

- Durante el 2007, las dependencias y entidades de la APF realizaron las siguientes acciones de fomento:¹⁴⁵

Año	OSC con CLUNI	OSC apoyadas	No. de acciones	Acciones apoyo económico	Acciones apoyo no económico	Impacto económico
2006	4.402	1.891	3.110	2.382	728	\$1,659'599,255
2007	6.132	2.876	4.973	3.078	1.895	\$2,201'282,340
Crecimiento	1.731	985	1.863	696	1.167	\$541'683,085
Incremento Porcentual	39	52	59	29	160	32

- Tres dependencias concentraron el 62% del total de las acciones de fomento: en primer lugar se ubicó la Secretaría de Desarrollo Social (de aquí en adelante SEDESOL) con 1,734 acciones (35%), seguida de la Secretaría de Salud (de aquí en adelante SS) con 986 acciones (20%), y finalmente la Secretaría de Educación Pública (de aquí en adelante SEP) con 347 acciones (7%).

¹⁴⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Apoyos e incentivos fiscales otorgados por el Gobierno Federal a Organizaciones de la Sociedad Civil 2006-2007", Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *op. cit.*, p. 138.

¹⁴⁵ Almudena Ocejo; Juan Estrella; Alejandro Navarro, "Estudio Diagnóstico sobre los programas y acciones de Fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), realizadas por la Administración Pública Federal, durante el período 2006 y 2007", Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *op. cit.*, p. 46.

- Cinco dependencias concentraron el 92% de los total de apoyos económicos otorgados: en primer lugar se ubicó la SEP con una inversión total de 1,047,655,246.00; seguida de la SEDESOL con apoyos por 351,696,025.00; el tercer lugar lo ocupó la Secretaría de la Reforma Agraria (de aquí en adelante SRA) con una inversión de 278,875,025.00 pesos; el cuarto lugar fue para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (de aquí en adelante SAGARPA) con 171,834,322.00 pesos y finalmente se localizó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (de aquí en adelante SEMARNAT) con una inversión de 130,655,344.00 pesos.
 - En relación a este tema, se detectó falta de claridad entre las dependencias y entidades de la APF acerca de lo que se entiende por OSC en términos operativos, incluyendo la discusión de cuáles de todas las personas morales con fines no lucrativos pueden ser consideradas como tales.
 - La distinción establecida entre programas y acciones, basado en la existencia o ausencia de reglas de operación, no se confirmó en muchos casos, pues las acciones reportadas en ocasiones tenían un sustento normativo más sólido que los programas con reglas de operación.
 - En relación a las convocatorias se detectó falta de claridad en los requisitos y plazos que las OSC deben cumplir para participar.
- d) Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal
- El número total de Instancias Públicas de Deliberación encontradas en leyes, reglamentos, reglas de operación, revisión del portal de obligaciones

de transparencia y de fuentes secundarias ascendió a 409 (cuatrocientos nueve). Las cuales se dividían de la siguiente forma:¹⁴⁶

Tipo	No.	%	% A.C.
Intraestatal No hay presencia de actores no gubernamentales.	181	44.25	44.25
Socioestatal Instancias con consejeros o participantes gubernamentales y no gubernamentales.	130	31.78	76.04
Social El 100% de sus participantes son no gubernamentales y porque ahí no participan ni tienen contacto directo actores gubernamentales.	64	15.65	91.69
Estatal-social Se especifica en la norma la posibilidad de invitar a reuniones específicas a actores no gubernamentales como invitados, frecuentemente sin voto pero con voz.	34	8.31	100.00
Total	409	100.00	

- De la diversidad de nombres que pueden poseer estas instancias, prevalecían los tres siguientes: 163 se denominan comité, 128 consejos y 47 comisiones.
- En términos sectoriales, las 409 IPD identificadas se ubicaban en las siguientes áreas de política pública:

Área de política pública¹⁴⁷	No.	%	% A.C.
Desarrollo social y recursos renovables	120	29.34	29.34
Desarrollo económico	84	20.54	49.88
Educación y cultura	81	19.80	69.68
Salud, trabajo y seguridad social	53	12.96	82.64
Seguridad nacional	43	10.51	93.15

¹⁴⁶ Felipe Hevia de la Jara, "Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008", Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *op. cit.*, p. 162.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 164.

Hacienda	16	3.91	97.07
Energía	12	2.93	100.0
Total	409	100.0	

- La clasificación general por dependencia mostraba que la SEDESOL (50), la SEP (43), la SE (32), la SAGARPA (31) y la SEGOB (21) eran las Secretarías que contaban con más IPD.
- Las funciones que cumplían estas instancias según los ordenamientos que les daban sustento eran:

Funciones de las IPD¹⁴⁸	No.	%	% A.C.
Consulta	146	35.70	35.70
Operación de programas	71	17.36	53.06
Evaluación y vigilancia	62	15.16	68.22
Dictaminación de proyectos	54	13.20	81.42
Planeación	35	8.56	89.98
Cogestión	29	7.09	97.07
Sin funciones definidas	12	2.93	100.00
Total	409	100.00	

- La conclusión general sobre las Instancias Públicas de Deliberación (IPD) con participación no gubernamental puede resumirse en una frase: funcionan más o menos, sirven poco.
- El 23.25% de las IPD no estaban implementadas, a pesar de existir en leyes o reglas de operación.
- Sobre las IPD que sí estaban funcionando, la percepción –de al menos la mitad de los consejeros– fue que éstas tenían poco impacto y que no generaban las consecuencias esperadas.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 166.

- Se observó que muchas IPD creadas en leyes federales no llegaban a implementarse, o que se implementaban sólo para cumplir con la norma, pero sin ser efectivas.
- Únicamente el 37% de las IPD informaban sobre sus funciones, el 14% notificaba el nombre y cargo de los participantes de su consejo, el 21.6% un teléfono o correo electrónico de contacto y el 22.8% publicaba algún tipo de resultado en Internet.
- Sobre el funcionamiento interno de las IPD se resaltó que:
 - 1) Existía un desconocimiento relativo de los mismos participantes sobre las funciones y funcionamiento de las propias instancias.
 - 2) No existían procesos claros de autorización del mandato en muchas IPD.
 - 3) Gran cantidad de invitaciones a participar se realizaban de manera discrecional.
 - 4) Existe un importante número de IPD que seleccionan a sus miembros por invitación directa de la dependencia, y donde es la administración pública la que decide unilateralmente quienes hablarán en nombre de la sociedad civil.
- Existía una tendencia de institucionalización de “arriba hacia abajo”. Al parecer, un porcentaje notable de IPD surgía y se institucionalizaba a iniciativa del propio gobierno, más que por una demanda de la sociedad civil.¹⁴⁹

Con base en las cifras presentadas en la evaluación conjunta correspondiente al 2006-2007, podemos mencionar que el tema de Apoyos e Incentivos Fiscales representa uno de los principales desafíos para la política de fomento, pues el lento crecimiento en el número de donatarias autorizadas nos habla de la complejidad del marco fiscal, de la duplicidad de procesos y la ausencia de coordinación entre las dependencias de la APF.

¹⁴⁹ Véase Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *op. cit.*, pp. 223-233.

Por ejemplo, la carta de acreditación de labores que deben presentar las OSC como parte del proceso para darse de alta como donataria autorizada es uno de los trámites más complicados que enfrentan las organizaciones, ya que deben acudir ante la dependencia de la APF pertinente para solicitar este documento y en la mayoría de los casos dichas dependencias no cuentan con las áreas o el personal competente para atender a esta solicitud.

Además, resulta una contradicción que aquellas OSC que se encuentran inscritas en el Registro Federal, y que por ende ha sido reconocido su carácter no lucrativo y contribución al interés social, deban tramitar documentos que duplican la acreditación que reciben a través de la CLUNI.¹⁵⁰ La presentación de la CLUNI debería ser elemento suficiente para acreditar la identidad de las OSC, pues de esta forma se reconocería al interior de la APF la importancia y carácter oficial del Registro Federal y porque a partir de esta simplificación administrativa se facilitaría a las OSC adquirir recursos a través del financiamiento privado, sin estar a expensas de los recursos públicos.

Sobre el tema de programas y acciones de fomento podemos resaltar que se presentó un incremento del 59% respecto al número de acciones y un 52% respecto al número de OSC apoyadas. Afortunadamente, el estudio coordinado por la Mtra. Almudena Ocejo nos ofrece un informe más detallado sobre el origen, vinculación institucional e impacto de las acciones de fomento.

En relación al origen de las acciones de fomento nos interesa analizar los apoyos económicos otorgados por las dependencias y entidades de la APF, pues –al revisar los resultados arrojadas por el estudio del CIESAS– nos encontramos con elementos que muestran severas desviaciones con respecto al espíritu de la LFFAROSC. A continuación mencionamos los siguientes casos:

¹⁵⁰ En el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), las organizaciones que soliciten su inscripción en el Registro Federal de las OSC y que cumplan con los requisitos que establece la Ley podrán obtener su Constancia de Inscripción al Registro Federal de las OSC y su CLUNI, ambas en un solo documento oficial. Este documento les permitirá tener el derecho a participar en el diseño de políticas públicas y acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal.

Secretaría	Características	Anomalía
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaría de Educación Pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primer lugar en apoyos económicos otorgados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorga el mayor número de recursos económicos a OSC que operan programas de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (de aquí en adelante CONADE) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). ▪ Las OSC que reciben apoyos están legalmente constituidas y cuentan con la CLUNI, pero en la práctica, “su origen y funcionamiento están más cercanos al de las entidades paraestatales, en tanto organismos establecidos para auxiliar operativamente al ejecutivo en el ejercicio de sus funciones.”¹⁵¹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaría de Economía 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séptimo lugar en apoyos económicos otorgados. ▪ Registró un decremento del 71% respecto a los apoyos económicos otorgados durante 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Secretaría de Economía otorga el mayor número de apoyos a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). Es decir, a organizaciones con una identidad muy diferente al sentido no lucrativo de las OSC. ▪ Una sola OSC percibió el 57% del apoyo económico. Esta OSC fue la Fundación México Estados Unidos para la Ciencia, la cual fue creada a partir de un acuerdo binacional entre México y Estados Unidos para promover y apoyar la colaboración en ciencia y tecnología entre ambos países.

¹⁵¹ Almudena Ocejo; Juan Estrella; Alejandro Navarro, *op. cit.*, 59.

La magnitud de estos apoyos es tan importante que si restáramos los recursos asignados a través del INEA, la CONADE y Fondo PyME de los \$2,201'282,340 de apoyos económicos erogados durante 2007, la cifra final sería de \$1,299'711,344. Es decir, un 69% de los recursos otorgados se destinan a organizaciones que –a pesar de tener una figura legal de AC– no forman parte del sector independiente de las OSC. Con base en las cifras del estudio del CIESAS, podemos afirmar que más de la mitad de los recursos económicos se han destinado a organizaciones que fungen y han sido creadas para operar programas gubernamentales.

Como se mencionó, las OSC apoyadas están inscritas en el Registro Federal y en términos legales cuentan con todos los requisitos para acceder a recursos públicos, pero este tipo de acciones no puede ser contemplada como parte de una política de fomento, pues hablamos de organizaciones afines al gobierno y cuya naturaleza gira en torno a cumplir con los objetivos de las dependencias y entidades de la APF. Dichos recursos económicos no están destinados a fortalecer las capacidades de las OSC para su incidencia en temas de interés público ni mucho menos para diseñar proyectos independientes e innovadores.

Desafortunadamente tenemos elementos para sospechar que, a partir de la promulgación de la LFFAROSC y de las condicionantes que estableció para acceder a apoyos y estímulos públicos, algunas dependencias de la APF han impulsado la constitución de “asociaciones civiles” con el fin de operar programas, agilizar sus actividades administrativas y tener el beneficio de reportarlas como actividades que fomentan a OSC que contribuyen al bienestar público.

La situación anterior se agrava cuando analizamos los mecanismos a través de los cuales se otorgan apoyos y estímulos, pues se reportó que durante el 2007 “el 51% de las dependencias o entidades mencionan la invitación a eventos y un 34% hacen referencia a convocatorias públicas. Sin embargo, también un 17% lo hace a través de asignación directa y un 9% incluso por solicitud directa de las OSC.”¹⁵²

¹⁵² *Ibid.*, p. 79.

Asimismo, se identificó que el “59% de las acciones de fomento se realiza a través de mecanismos (llamados acciones) que no cuentan necesariamente con un marco normativo, por lo que en muchos casos, la selección de las OSC receptoras del apoyo puede realizarse de acuerdo al criterio de las personas responsables de su operación.”¹⁵³

Con base en lo antes expuesto, podemos concluir que –durante los tres primeros años posteriores a la promulgación de LFFAROSC– la discrecionalidad y la dependencia de OSC con respecto al gobierno son dos de las características principales de la política de fomento. Lo anterior socava el objetivo de generar –a través de la LFFAROSC– las condiciones mínimas para garantizar un sector independiente y proactivo, así como de afianzar una relación entre las OSC y el Gobierno Federal alejada de los principios del viejo corporativismo clientelar de la época priista.

En relación a la inclusión de las OSC en las IPD existentes en la APF, nos interesa analizar las funciones que cumplen estas instancias (consulta, operación, evaluación y vigilancia, dictaminación, planeación, cogestión) y su desempeño con base en las variables de institucionalidad, representatividad y calidad e impacto de las actividades.

Si bien se identificaron un total de 409 IPD implementadas en la APF, debemos recordar que estas pueden ser de cuatro tipos: social, estatal-social, intraestatal, socioestatal. Por lo anterior, la investigación del CIESAS centró su estudio en las IPD que involucran a actores no gubernamentales, es decir, las socioestatales que son 129 y representan el 79.6% y las estatales-sociales que son 33 y representan el 20.4%.

Al estudiar el desenvolvimiento de las IPD socioestatales, los primeros cambios que se detectaron fueron respecto a sus funciones, pues mientras la función de consulta se disparaba con una diferencia de más del 20% en relación al porcentaje total de las IPD en este rubro, el resto de las funciones presentaban un

¹⁵³ *Ibid.*, p. 80

decrecimiento entre 2 y 6 puntos. En relación al rubro de actividad, se detectó que la mayoría de IPD socioestatales se enfocaban al aprovechamiento de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sustentable. A continuación presentamos los resultados:

Funciones de las IPD¹⁵⁴	% Totales	% Socioestatales	Dif.
Consulta	35.70	56.71	21.01
Cogestión	7.09	5.49	1.60
Sin funciones definidas	2.93	1.22	1.71
Planeación	8.56	6.10	2.46
Dictaminación proyectos	13.20	8.54	4.67
Evaluación y vigilancia	15.16	10.37	4.79
Operación programas	17.36	11.59	5.77

Sobre el desempeño de las IPD con base en la variable de institucionalidad se concluyó que un 94% de las instancias cuentan con un mandato legal que fundamenta su creación y funcionamiento, pero al hablar del reglamento interno que rige la operación cotidiana de las IPD nos enfrentamos con cifras desconcertantes, ya que un 81,4% de los consejeros mencionó que sí existía, un 13.5% dijo que no y un 18.5% mencionó que lo ignoraba.

Por lo anterior, podemos afirmar que un porcentaje considerable de los integrantes de las IPD desconoce el marco legal que da sentido a la instancia de la que forma parte y es presumible que al desconocer los derechos, obligaciones y procedimientos que marca la ley se encuentran en una posición decorativa más que funcional. Dichos consejeros difícilmente podrán realizar una incidencia efectiva cuando no cuentan con el mínimo de información para garantizar el correcto funcionamiento del espacio de participación y cuando desconocen los alcances de su colaboración al interior de la IPD.

¹⁵⁴ Felipe Hevia de la Jara., *op. cit.*, p. 185

En lo que respecta a la variable de representatividad, que se refiere a la composición y selección de los integrantes de las IPD socioestatales, los resultados muestran que las OSC constituyen el 43% de los representantes no gubernamentales al interior de las IPD, seguidos por el 28% de académicos y expertos, así como otro 28% correspondiente a representantes de organizaciones productivas y empresas privadas. Si bien las cifras en la dimensión de composición expresan una amplia participación por parte de las OSC, los números acerca de la selección de los integrantes muestran desviaciones alarmantes. Por ejemplo:

Criterios de selección de los integrantes¹⁵⁵	No.	%	% A.C.
Designación de la dependencia	14	17.72	17.72
Invitación de la dependencia	35	44.30	62.03
Convocatoria pública	30	37.97	100.00
Total	79	100.00	

La revisión de las cifras anteriores nos lleva a la conclusión de que existe un alto nivel de discrecionalidad en los mecanismos de integración de las IPD, pues sólo en un 37.97% de los casos se realiza a través de una convocatoria pública. La designación directa o el proceso de invitación por parte de la dependencia restan credibilidad a la independencia y objetividad de los integrantes no gubernamentales. Este tipo de procesos da lugar a suspicacias sobre el perfil de las OSC seleccionadas, hace suponer una posible postura a favor del gobierno y ajena a la crítica o la innovación.

Sobre la calidad e impacto de la deliberación los resultados son desconcertantes, pues al preguntar sobre el impacto de las IPD sobre la política sectorial un 31.50% mencionó que era mucho, seguido de un 31.30% que considera que es poco, un 20.00% que menciona el más o menos, y un 16.30% que respondió que nada. Los focos rojos se encienden aún más cuando analizamos los resultados sobre el cumplimiento efectivo de las funciones de las IPD, porque un 41%

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 195.

considera que las funciones se cumplen en la mayoría de los aspectos, el 35% que en pocos aspectos, el 5% que en todos los aspectos y un 9% que en ninguno.

En relación a la aportación de los consejeros no gubernamentales en las IPD, podemos observar que un 66% consideró que era alta, un 28% que era baja y un 6% que era nula. Si bien se reconoce el aporte de los integrantes no gubernamentales al desarrollo de las IPD, la evaluación sobre el impacto de las mismas no es alentadora. Las cifras que revisamos sobre el impacto de las IPD en la política sectorial se concatenan con su impacto en la participación ciudadana, ya que un 39% mencionó que el nivel de impacto era poco, un 27.50% que mas o menos, un 22.50% mucho y un 11.30% que nada.

Después de revisar los resultados de las tres variables, el equipo del CIESAS concluyó que el papel de las IPD con participación no gubernamental puede resumirse en la siguiente frase: “funcionan más o menos, sirven poco”.¹⁵⁶ Los argumentos para realizar esta afirmación se basan en que las IPD cuentan con marcos legales que en términos formales les otorgan un carácter institucional pero que en términos operativos sirven de poco ante la ausencia de reglas de operación y de capacitación de los consejeros no gubernamentales. Las cifras de la evaluación conjunta destacaron que existe un porcentaje considerable de instancias fantasmas o decorativas, pues cerca de un 23.25% de las IPD no están implementadas.

De acuerdo con Joan Font, “las instancias decorativas contribuyen a desgastar la participación, porque no presentan resultados, fomentando el descrédito de la participación como algo útil y necesario para mejorar la vida de los ciudadanos.”¹⁵⁷ Si retomamos los argumentos de este autor al momento de analizar la percepción de los actores involucrados sobre el impacto de las IPD en la política sectorial, es fácil entender porque un 39% de los entrevistados considera que las IPD tienen poco impacto sobre la participación ciudadana.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 207

¹⁵⁷ Véase Joan Font, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi (Coordinadora), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*, México, IIS-UNAM, 2004, pp. 23-42.

A un proceso de selección de candidatos que genera suspicacias y escepticismos por parte de otras OSC se suma el factor de la simulación legal, ya que las IPD se perciben como espacios muertos que surgen por un pronunciamiento del gobierno, mediante la promulgación de leyes y “proceso de insaculación” que terminan con la foto oficial de la toma de protesta. Además, a la poca credibilidad que pueden tener estos espacios por su proceso de conformación, debemos añadir la falta de capacitación para los representantes no gubernamentales y para los propios funcionarios públicos.

Al analizar el nivel de incidencia de las OSC en las políticas públicas, a través del estudio del desempeño de las IPD, llegamos a la conclusión de que las OSC no cumplen con el objetivo principal de la incidencia, es decir, influir en la toma de decisiones. Basamos nuestra afirmación en el supuesto de que la función principal de las IPD es la de consulta, lo que para muchos se traduce en espacios de legitimación de decisiones gubernamentales, aunado a que las funciones de planeación, dictaminación, evaluación y operación se encuentran en niveles que apenas alcanzan entre 5 y el 12%.

En los últimos años se han abierto espacios para fortalecer el diálogo entre las OSC y la APF, pero ahora nos enfrentamos al reto de darle vida a esos espacios, de combatir las prácticas de discrecionalidad que inhiben la participación de nuevos actores y de fomentar una cultura de diálogo al interior de la APF, para comprometer a los servidores públicos a cumplir con el mandato de la LFFAROSC, así como para potenciar los alcances de estos espacios de incidencia.

Asimismo, es fundamental promover procesos de capacitación al interior de las OSC, para que éstas adquieran los conocimientos y desarrollen las capacidades necesarias para integrarse a los diferentes espacios de participación. También es necesario que sean las propias OSC las encargadas de promover mecanismos de selección *públicos y transparentes* para la conformación de los consejos.

Nuestro objetivo debe ser romper con el círculo vicioso que menciona Felipe Hevia sobre las OSC y las IPD en su investigación, y que se resume en la siguiente frase: las organizaciones no participan porque los consejos no funcionan y los consejos no funcionan porque las organizaciones no participan. Es importante que las OSC den vida a los espacios de participación, para que a través de ellos generen sinergias y construyan agendas comunes que les permitan tener altos niveles de impacto en las políticas sectoriales.

3.2.3 Evaluación Conjunta 2008-2009

El 4 de octubre de 2011, durante la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento, se realizó la Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento de 2008 y 2009. Con base en los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco se llegó a las siguientes conclusiones:¹⁵⁸

Eje temático 1: apoyos y estímulos públicos a organizaciones de la sociedad civil

- La APF no cuenta con una política pública articulada de manera idónea para el fomento a las actividades de las OSC. Actualmente las dependencias y entidades realizan acciones de manera aislada, sin estrategias específicas y mediante mecanismos de asignación heterogéneos que no siempre garantizan de manera óptima la certeza jurídica, la transparencia en la asignación de fondos, la autonomía de las OSC, ni la continuidad de las acciones exitosas.
- En el marco de la LFFAROSC se comprende a organizaciones de distintos perfiles: desde organizaciones que actúan como agentes colaboradores de gobierno en el cumplimiento de sus funciones, hasta organizaciones que surgen exclusivamente desde una iniciativa ciudadana.

¹⁵⁸ Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, *Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, [en línea], México, 04 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosoc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo14.pdf>, [consulta: 18 de julio de 2012].

- Los mecanismos existentes en la APF para que las OSC accedan a los apoyos y estímulos gubernamentales muestran niveles distintos de institucionalización. Mientras que en ciertos casos se cuenta con programas sujetos a reglas de operación, otros mecanismos operan con lineamientos y con normatividad interna.

Eje temático 2: Participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas

- Respecto a las acciones y programas de las dependencias y entidades de la APF dirigidas al fomento de las OSC, los indicadores demostraron que las OSC participan en mayor medida en la etapa de ejecución u operación del ciclo de las políticas públicas.
- Se identificaron dos obstáculos para una mayor participación: la difusión de los programas y/o acciones a nivel nacional es insuficiente, y el acceso a los insumos para participar ante las instancias de gobierno no siempre es el adecuado.
- Se detectó entre las OSC que inciden en políticas o programas del Gobierno Federal, un desconocimiento de los lineamientos generales de la LFFAROSC, incluidas las instancias para el fomento de las actividades de las OSC. Además, los mecanismos de participación fueron percibidos como complejos y de difícil acceso por parte de muchas OSC.
- A la fecha no existen estándares de participación homogéneos en la APF para las OSC. Asimismo, el impacto o incidencia que tiene la participación de las OSC en los mecanismos establecidos no resulta claro para muchos de sus participantes.

Los estudios que integraron la evaluación conjunta 2008-2009 nos brindaron mayor información sobre el grado de incidencia de las OSC en las políticas públicas. Los estudios de caso que realizaron en siete dependencias de la APF nos permitieron conocer el número de programas y la etapa de la política pública

en la que participaban las OSC con mayor frecuencia. Los resultados no son alentadores, pues identificamos claras diferencias con respecto a los espacios de participación entre cada una de las Secretarías, desconocimiento del marco legal; ambigüedad en la definición del concepto de OSC y confinamiento de las organizaciones a una función meramente operativa de los programas gubernamentales.

El grado de incidencia de las OSC en las políticas públicas implementadas en las siete dependencias fue el siguiente:

Participación de nivel de política pública por dependencia ¹⁵⁹								
Dependencia	Etapa de la política						Total	
	Planeación		Ejecución		Evaluación			
SEGOB	11	21%	13	11%			24	14%
SEDESOL	7	13%	8	7%	2	50%	17	10%
SRE	20	38%	17	15%	2	50%	39	23%
SHCP	1	2%	4	4%			5	3%
SEMARNAT	7	13%	19	17%			26	15%
SEP	3	6%	41	36%			44	26%
SE	4	8%	12	11%			16	9%
TOTAL	53	100%	114	100%	4	100%	171	100%

Es alarmante que cinco de las siete Secretarías no contaran con programas que involucraran a las OSC en la etapa de evaluación, ya que esto puede dar lugar a la opacidad en el uso de recursos públicos y a la ausencia de diagnósticos objetivos que permitan identificar los avances y debilidades de las políticas implementadas. La SEDESOL y la SRE fueron las únicas dependencias que reportaron programas con participación de OSC en la etapa de evaluación,

¹⁵⁹ Alfonso León Pérez (Coordinador), *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2009 en el tema: Participación de las OSC en políticas públicas*, [en línea], p.76, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, diciembre de 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/evaluacionesconjuntas/2009_participacion_de_las_osc.pdf, [consulta: 17 de julio de 2012].

aunque la cifra es mínima en comparación con las actividades de planeación y ejecución.

Al estudiar el grado de incidencia de las OSC en cada una de las Secretarías, encontramos que la SEP fue la dependencia con el mayor número de políticas públicas con colaboración de OSC, sin embargo sólo tres de ellas pertenecían a la etapa de planeación y el resto se concentraba en la ejecución. Es decir, las OSC tuvieron una incipiente participación con respecto a la definición de la agenda gubernamental en temas de educación, ya que su papel se limitó a operar los programas que habían sido definidos previamente por el gobierno, sin ningún espacio para evaluar el impacto y funcionalidad de dichos programas.

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SEP¹⁶⁰			
Etapas de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Asesoría	2	5%
	Concertación	1	2%
Ejecución	Capacitación	1	2%
	Información	11	25%
	Operación de programas	29	66%
Total		44	100%

La SEGOB, la Secretaría encargada de conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con las organizaciones sociales y de promover la participación ciudadana, presentó los siguientes resultados:

Tipo de participación en el nivel de política pública de la SEGOB¹⁶¹			
Etapas de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Agenda Ciudadana	2	8%
	Asesoría	5	21%
	Concertación	4	17%
	Capacitación	3	13%
	Información	1	4%
Ejecución	Operación	5	21%
	Dictaminación	1	4%
	Servicios	3	13%

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 92.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 80.

	Total	24	100%
--	-------	----	------

La primera característica que observamos al interior de la SEGOB es que la incidencia de las OSC se limitó –exclusivamente– a las etapas de planeación y ejecución. Con base en las cifras, observamos que en la etapa de planeación prevalecieron las actividades de asesoría y concertación, sin embargo, la agenda ciudadana presentó una frecuencia de dos casos. Lo anterior nos hace suponer que la participación de las OSC se limitó a un rol consultivo, dejando de lado la definición de prioridades y la formulación de propuestas.

Esto da lugar a la siguiente pregunta: ¿qué alcance tienen la asesoría y la concertación cuando las decisiones han sido tomadas de antemano y cuando la participación de las OSC parece estar destinada a un ejercicio de legitimación? Es común escuchar hablar de la firma de acuerdos y de múltiples foros de consulta, pero si en la mesa de trabajo ya están definidos los programas y acciones de gobierno, ¿qué importancia tiene plantear sugerencias u observaciones que sólo quedarán plasmados en una minuta?

A continuación presentamos los resultados sobre la frecuencia de las actividades que realizaron las OSC en cada una de las etapas de la política pública durante 2008 en la SEDESOL y la SRE:

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SEDESOL¹⁶²			
Etapas de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Asesoría	1	6%
	Concertación	5	28%
	Consulta	1	6%
Ejecución	Capacitación	3	18%
	Operación de programas	3	18%
	Seguimiento y monitoreo	1	6%
Evaluación	Dictaminación	1	6%
	Servicios	2	12%
	Total	17	100%

¹⁶² *Ibid.*, p. 83.

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SRE¹⁶³			
Etapas de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Agenda Ciudadana	1	3%
	Asesoría	3	8%
	Concertación	15	38%
	Consulta	1	3%
Ejecución	Capacitación	4	10%
	Información	5	13%
	Operación de programas	4	10%
	Seguimiento y monitoreo	4	10%
Evaluación	Estudio de percepción	1	3%
	Evaluación	1	3%
	Total	39	100%

En el caso de la SEDESOL observamos que en la etapa de planeación prevaleció la concertación, situación que –como mencionamos anteriormente– nos remite más a ejercicios de consulta que de propuesta y negociación efectiva. La SRE siguió la misma tendencia, ya que sólo se registró un caso que remite a la incidencia de las OSC en el posicionamiento de temas a través de la agenda ciudadana. En relación a la etapa de ejecución, los resultados entre las dos dependencias son similares en las actividades de capacitación y operación de programas, destacando que la SEDESOL no contaba con colaboración de OSC en el tema de información y sólo reportó un caso con respecto al seguimiento y monitoreo de políticas.

En la etapa de evaluación, la Sedesol ha contado con la participación de OSC en el Programa Social 3x1 para Migrantes. Es importante destacar que en este programa –que es responsabilidad de la Unidad de Microrregiones– se ha buscado integrar al público beneficiario en el seguimiento del cumplimiento de metas y en ejercicios de contraloría social para supervisar el uso eficiente de los recursos destinados a su operación.

Por su parte, la SRE integró a OSC –con amplia experiencia en el tema de migración– al proyecto de Trámite de Expedición de Pasaporte Ordinario, con el

¹⁶³ *Ibid.*, p. 85.

objetivo de realizar una evaluación sobre la funcionalidad de dicho trámite. Este tipo de acciones nos parecen de vital importancia, ya que es un claro ejemplo de que se puede aprovechar el conocimiento y experiencia de las OSC para optimizar procesos de la administración pública, así como para presentar diagnósticos oportunos sobre las debilidades y áreas de oportunidad de las diferentes políticas gubernamentales.

La SHCP reportó poca participación de OSC en políticas públicas, observamos que sólo se registró un programa en la etapa de planeación y cuatro en relación a la operación. Como mencionamos en apartados anteriores, la SHCP es la encargada de designar el monto de las partidas presupuestales destinadas al fomento de OSC y es además la dependencia responsable del marco fiscal que regula a las organizaciones, por ello, es fundamental integrar a actores de la sociedad civil que evalúen las políticas que se han implementando para fomentar al propio sector. A continuación presentamos el cuadro de resultados:

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SHCP¹⁶⁴			
Etapas de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Asesoría	1	20%
Ejecución	Operación	4	80%
	Total	5	100%

La SEMARNAT reportó niveles óptimos de participación de OSC en sus programas, pero casi el 70% de ellos estaban enfocados en la operación. Consideramos interesante que la asesoría de las OSC prevalece en la etapa de planeación, ya que se reconoce la experiencia, capacidad y autoridad de las organizaciones en temas específicos. Sin embargo, es lamentable que no se cuente con el rubro de agenda ciudadana y de evaluación en las políticas de medio ambiente, pues es precisamente en este tema donde las OSC han marcado la pauta para la generación de proyectos innovadores y de alto impacto.

A continuación presentamos el cuadro de resultados de la SEMARNAT:

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 87.

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SEMARNAT¹⁶⁵			
Etapa de pública política	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Asesoría	6	23%
	Concertación	1	4%
Ejecución	Información	1	4%
	Operación de programas	18	69%
	Total	26	100%

Por otra parte, la Secretaría de Economía presentó un número promedio en cuanto a la participación de OSC y la misma tendencia en relación al predominio de la actividad de operación de programas. Ahora bien, lo que sobresalió de este estudio –y que reafirmó resultados de la evaluación de 2006-2007– es que los programas de la Secretaría presentan una ambigüedad en la definición de OSC, lo cual ha dado lugar a una interpretación tergiversada del objetivo de la LFFAROSC. Presentaremos el cuadro de resultados y después señalaremos las características que llamaron la atención de los investigadores:

Tipo de participación en el nivel de política pública en la SE¹⁶⁶			
Etapa de política pública	Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Planeación	Asesoría	1	6%
	Concertación	2	13%
	Consulta	1	6%
Ejecución	Capacitación	4	25%
	Información	1	6%
	Operación de programas	7	44%
	Total	16	100%

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 90.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 93.

Se identificó que en la etapa de planeación se presentaba un proceso innovador a través de la participación de las OSC para posicionar el tema de los derechos de los consumidores, pero al estudiar el programa de apoyo a los microempresarios se detectó que se catalogaba a las OSC en el mismo rubro que las Confederaciones, siendo que tienen una naturaleza y objetivos muy diferentes.

Por ejemplo, se reveló que la Secretaría de Economía reportó –a través de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)– que con el objetivo de consolidar empresas sociales, había apoyado a las siguientes OSC: Alianza Nacional Agropecuaria, Comercializadores y Consumidores; Asociación Pecuaria Integral; Central Campesina Cardenista; Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos; Confederación Nacional de Propietarios Rurales; Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas; Desarrolladora Agropecuaria del Norte, SC; Federación Nacional Tierra Fértil; Jóvenes Trabajando; Organización Nacional Siglo XXI; Produciendo para el Avance; Red Nacional de Mujeres Vigilantes Contraloría Social; Red Nacional de Organizaciones y Empresas Sociales Noremso; Unión General Obrero, Campesino y Popular; UGOCM Jacinto López; Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas Unta.¹⁶⁷

Los investigadores señalaron que este caso era un claro ejemplo de la ausencia de estándares homogéneos al interior de la APF y de la simulación en el tema de fomento a OSC, pues se otorgaban recursos a estructuras del gobierno que –a pesar de contar con una figura legal de Asociación Civil– no pertenecen al sector de las OSC. Problemática que había sido señalada en años anteriores cuando se cuestionó que la Secretaría de Economía reportaba como acciones de fomento a los recursos otorgados a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME), ya que estos programas poco tenían que ver con el carácter no lucrativo de las OSC:

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 94-95.

Con base en los resultados de los estudios que integraron la evaluación conjunta 2008-2009, la Comisión y el CTC definieron las siguientes actividades prioritarias en relación a la participación de las OSC en políticas públicas:

- Impulsar la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas en la fase de formulación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación mediante mecanismos apropiados.
- Impulsar la adopción por parte de las dependencias y entidades de la APF de mecanismos, normas y reglamentos específicos para que las OSC, que participan en consejos, comités, comisiones o juntas, puedan ser parte activa de las decisiones.
- Cuando la situación lo amerite, crear centros de documentación en las dependencias y entidades de la APF, con el objetivo de facilitar el acceso a información relevante de las acciones de fomento a las OSC.
- Incrementar la capacitación a servidores públicos y representantes de OSC sobre la LFFAROSC, así como en el trabajo conjunto en los mecanismos de participación, a fin de dar una mayor certidumbre a la participación de ambos actores.¹⁶⁸

3.3 De acuerdo a los resultados de las evaluaciones: ¿Cuál es el nivel de incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas en México?

Con base en la investigación documental que realizamos y entendiendo “la incidencia de las OSC en las políticas públicas como la capacidad de la población organizada para participar, influir, modificar, o frenar –mediante la persuasión o presión- la toma de decisiones del gobierno en cualquiera de sus ámbitos con respecto a acciones estratégicas que tienden a resolver problemas públicos”, podemos concluir que:

¹⁶⁸ Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, *Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, op. cit, pp. 11-13.

La participación de las OSC en políticas públicas en México predomina en la etapa de Implementación a través de la operación de programas gubernamentales. Consideramos que es viable trabajar bajo el esquema de un gobierno que otorga financiamiento y de OSC que proveen servicios para atender determinada problemática pública, pero se corre el riesgo de tergiversar el sentido de la participación de las OSC al volverla un sinónimo de la privatización de servicios.

La participación de las OSC en la etapa de implementación puede tener efectos positivos, ya que las organizaciones –regularmente– están directamente involucradas con las problemáticas locales y esto les permite conocer las condicionantes que pueden afectar el óptimo desarrollo de la política pública. Sin embargo, el riesgo de que las OSC terminen operando como paraestatales es alto, sobretodo cuando existe la tentación de utilizar la figura legal de Asociación Civil (AC) para obtener recursos económicos.

Cuando se cuenta con los conocimientos y relaciones para darse de alta como AC y obtener la CLUNI para acceder a recursos públicos, resulta bastante rentable diseñar proyectos para concursar por determinado financiamiento y desaparecer una vez que ha concluido el convenio de colaboración, o bien seguir operando en una lógica de contratista de servicios.

La colaboración de las OSC en la etapa de implementación parte del principio de que la participación de las organizaciones garantiza no sólo conocimiento y experiencia, sino también transparencia y cercanía con la población durante el proceso de ejecución. Sin embargo, es latente la amenaza que las OSC “adopten rápidamente la lógica de comportamiento gubernamental de arreglos internos y coaliciones cerradas, es decir, que en procesos de ‘isomorfismo institucional’ se trata de agencias privadas que funcionan como lo hacían las gubernamentales, tendiendo a reproducir los mismos vicios e intereses, aunque la justificación para privatizar los servicios pretendía el proceso contrario.”¹⁶⁹

¹⁶⁹ Enrique Cabrero Mendoza, “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión*

La participación de las OSC en la etapa de definición del problema y formulación de programas es baja. Si los objetivos originales de la Ley de Fomento eran generar y fortalecer espacios para que los ciudadanos interactuaran y dialogaran con las autoridades para definir las necesidades y problemáticas comunes, así como establecer objetivos y diseñar políticas públicas en conjunto, podemos afirmar que la realidad muestra resultados muy alejados de esas metas.

Como señalamos anteriormente, la agenda ciudadana en la etapa de planeación representa un porcentaje mínimo en comparación con otras etapas y actividades del ciclo de la política pública. Por ello, consideramos que no se ha cumplido con la expectativa de las OSC de participar para posicionar problemas públicos en la agenda gubernamental y mucho menos con el objetivo de trabajar corresponsablemente en el diseño de alternativas.

Los resultados demuestran que la agenda gubernamental continua ajena a los procesos de diálogo y negociación con las OSC, pues a pesar de la existencia de espacios institucionales para la interlocución y la construcción de acuerdos entre las OSC y la APF, el aparato gubernamental es poco permeable a las demandas ciudadanas y la inclusión de propuestas de actores externos.

El diagnóstico resulta más desalentador en lo que se refiere a la etapa de evaluación. Las cifras señalan que las Instancias Públicas de Deliberación, esos espacios institucionales donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan sobre las políticas sectoriales, tienen poco trabajo en relación a las tareas de evaluación y monitoreo de las políticas públicas. Entre el 2008 y 2009 se registró un promedio de diecisiete y dieciocho instancias dedicadas a estas funciones, lo que representó un porcentaje entre el 10.5% y 12.4% del total de IPD.

La participación de las OSC en la etapa de evaluación es fundamental por motivos de eficiencia y de transparencia. El momento de valorar la distancia entre los resultados esperados y los obtenidos requiere de un amplio conocimiento sobre la

y Política Pública, segundo semestre, año/vol. IX, número 002, Centro de Investigación y Docencia Económicas. D.F. México, p. 207.

política pública implementada, pero sobre todo de imparcialidad por parte del evaluador.

La evaluación de políticas públicas por parte de las OSC implica la posibilidad de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, pues al ser actores ajenos a intereses burocráticos es más viable que el diagnóstico sobre el cumplimiento de metas, el impacto de la política y la correcta asignación de recursos correspondan íntegramente a la realidad. Por lo anterior, podemos suponer que la participación de OSC en la etapa de evaluación podría fomentar una gestión pública más eficiente, por la presión de un diagnóstico externo al aparato burocrático. Aunado a la posibilidad de obtener niveles de credibilidad más altos entre la población.

Sin embargo, las cifras oficiales revelan que el proceso de las políticas es hermético a la incidencia de las OSC, pues en la mayoría de los casos es el gobierno quien define la agenda, diseña la política, decide qué OSC la implementará –en caso de que se decida integrar a las organizaciones en esta etapa– y es el gobierno quien concluye si la política pública correspondió al interés público.

Podemos concluir que nos enfrentamos al riesgo de que las políticas públicas continúen siendo sinónimo de decisiones gubernamentales, de que los espacios de participación se conviertan en escenarios decorativos y de simulación, y –lo que consideramos más riesgoso– que la incidencia de las OSC se tergiverse con una función de legitimación de decisiones gubernamentales, que su misión se subyugue a la operación de programas y que terminen funcionando como paraestatales que sirven para agilizar las funciones de la Administración Pública Federal.

Con la promulgación de la LFFAROSC se abrió la posibilidad de construir una relación institucional entre la sociedad civil organizada y el Gobierno Federal, ya que se garantizó la creación y fortalecimiento de espacios de diálogo e interlocución. Sin embargo, a cinco años de la entrada en vigor de la LFFAROSC

podemos afirmar que el andamiaje legal se ha quedado enunciado en papel pero no se ha traducido en una nueva cultura institucional.

Hoy en día es notable la ausencia de políticas de capacitación al interior de la APF con respecto a la naturaleza de las OSC y sobre los alcances de su trabajo, pues aún existe un amplio número de funcionarios públicos que desconoce los fundamentos legales que posibilitan la participación ciudadana e ignoran los beneficios que pueden generarse a partir de la colaboración de las OSC.

Además, existe el riesgo de que se incremente el desinterés por las instancias de participación, que las OSC se nieguen a ocupar estos espacios para no caer en una dinámica que las restringen a ser actores pasivos y que dichos espacios se destinen a OSC que –afines al gobierno– serán ajenas a ejercicios de crítica, propuesta e innovación.

Con base en lo antes mencionado, podemos concluir que durante el periodo de 2004 a 2009 la incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas presenta un nivel bajo, ya que las evaluaciones y estudios consultados señalaron que la participación de las OSC en las Instancias Públicas de Deliberación se circunscribió a una función de consulta, alejándose –casi totalmente– de la posibilidad de emitir opiniones y de influir en las acciones del gobierno.

CONCLUSIONES

Como mencionamos en los capítulos anteriores, existen bases legales que fundamentan la participación ciudadana en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas. Sin embargo, el marco legal y los mecanismos de participación ciudadana que se han implementado para facilitar la interacción entre la administración pública y la sociedad civil no han fomentado –íntegramente– el desarrollo institucional de las OSC, ni facilitado su incidencia en el ciclo de las políticas públicas.

A pesar que los estudios y evaluaciones consultadas en la presente investigación arrojan resultados poco alentadores, consideramos que debemos abordar dichos diagnósticos como áreas de oportunidad, aprender de los errores cometidos y aprovechar los aciertos para encarar los desafíos que implica la consolidación de un ambiente institucional que facilite –plenamente– la incidencia de la sociedad civil organizada en las políticas públicas.

Con base en la información consultada durante la investigación, identificamos que los principales obstáculos para la incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas son:

- a) Un marco legal que no propicia la construcción ni mucho menos la consolidación a largo plazo de las OSC;
- b) Que las OSC en México actúan como un sector poco integrado, lo que ha dificultado su posicionamiento ante el gobierno, así como con el resto de la ciudadanía;
- c) El desconocimiento –al interior de la Administración Pública Federal– del trabajo que realizan las OSC, al igual que de los alcances que puede tener la participación ciudadana para la consolidación democrática y el desarrollo económico de nuestro país.

Sobre el primer punto y en relación al número de OSC en nuestro país, podemos mencionar que México presenta un rezago en comparación con otros países de

América Latina, ya que se estima que cuenta con alrededor de 20,000 OSC mientras que Chile maneja cifras de 86,723 OSC y Brasil de 200,000 y 338,162 OSC aproximadamente¹⁷⁰. Mencionamos el dato anterior porque, aunque reconocemos que las cifras correspondiente al número de OSC en el país no representan el peso que tiene el sector en México, consideramos que nos sirve como indicador para analizar con qué frecuencia los mexicanos se asociación para la atención y solución de temas de interés público.

Además, si México presenta cifras tan pobres sobre su número de OSC en relación a otros países similares, esto puede ser una señal de que los ciudadanos se siguen enfrentando a serios obstáculos para organizarse e incidir en las políticas públicas, así como un llamado para revisar y reformular –de ser necesario– el marco legal que rige actualmente a las OSC.

Si bien –de 2004 a 2009– las cifras con respecto al número de OSC inscritas en el Registro Federal mostraron una tendencia positiva que se incrementó año con año, no podemos descuidar que desde la entrada en vigor de la LFFAROSC no se ha conseguido una correspondencia entre las OSC con CLUNI y las OSC que son donatarias autorizadas, es decir, las organizaciones que están exentas del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR), del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y que están autorizadas a recibir donativos deducibles.

Lo anterior resulta importante porque, como mencionamos a lo largo del presente trabajo, para que las OSC tengan incidencia en las políticas públicas es necesario que cuenten con los conocimientos, capacidades y recursos necesarios. Si las OSC –por su naturaleza no lucrativa– se ven obligadas a obtener sus recursos económicos a través de donativos privados o de fuentes gubernamentales, entonces debe existir una legislación que facilite, regule y transparente el acceso y buen uso de dichos recursos.

¹⁷⁰ Felipe Hevia de la Jara, “Marco legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, CESOP/Cámara de Diputados, 2011, p. 28.

En el periodo que comprende nuestra investigación observamos una contradicción entre la LFFAROSC que rige el acceso a recursos públicos y el Artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) que regula a las donatarias autorizadas, pues esta última no incluía a las OSC que se dedicaban a la defensa de los derechos humanos, a la promoción de la educación cívica o el desarrollo comunitario, actividades reconocidas en Artículo 5 de la LFFAROSC y que son de vital importancia para el desarrollo económico y político de nuestro país.

Consideramos que un primer paso para la creación y fortalecimiento institucional de las OSC puede ser la homologación entre las actividades reconocidas como objeto de fomento en el Artículo 5 de la LFFAROSC y del Artículo 95 de la LISR, ya que varias organizaciones tendrían mayor posibilidad de acceder a recursos privados con base en su contribución social y mediante esos recursos estarían en condiciones de poner en marcha proyectos de largo alcance para el beneficio de la población.

Además, la posibilidad de ser donatarias autorizadas puede contribuir al fortalecimiento institucional de las OSC a largo plazo, pues se podrían evitar los siguientes riesgos: a) que las organizaciones estén a merced de los recursos gubernamentales para financiar sus proyectos; b) que terminen encuadrando sus líneas de trabajo a las convocatorias públicas que lanza el gobierno y c) que las OSC se vean obligadas a despedir personal o cerrar definitivamente sus oficinas una vez que finaliza un convenio de colaboración con la APF.

Tenemos la certeza de que un sector con capacidad de generar recursos sería un sector con mayores posibilidades de incidencia, ya que las OSC podrían invertir en la capacitación de su personal y esto implicaría desarrollar profesionales con los conocimientos y las herramientas necesarias para realizar diagnósticos oportunos y diseñar proyectos innovadores sobre temas de interés público. Consideramos que la diversidad de las fuentes de financiamiento y la presencia de recursos humanos mejor preparados tendrán efectos positivos no sólo para la incidencia de las OSC en políticas públicas, sino también para su fortalecimiento y posicionamiento a nivel nacional.

Si las OSC contaran con cursos de capacitación para facilitar su ingreso al selecto grupo de donatarias autorizadas y se enfrentaran al reto de captar recursos a través de las donaciones privadas, esto posiblemente las empujaría a diseñar estrategias de difusión para dar a conocer sus áreas de trabajo y los proyectos que implementan, y –lo que consideramos más importante– para ganarse la confianza de sus donantes tendrían que transparentar el destino y uso eficiente de sus recursos. No sólo necesitamos un mayor número de organizaciones, necesitamos organizaciones que formulen proyectos que respondan al interés público, que sumen a sus causas a los ciudadanos y que hagan buen uso de los recursos públicos así como de los privados.

En relación a la fragilidad del sector, identificamos que otro de los obstáculos para la incidencia en políticas públicas es la ausencia de sinergias al interior de las OSC, ya que para 2009 únicamente 1,417 de las 10,104 OSC inscritas en el Registro Federal indicaron que pertenecían a alguna red de organizaciones. La coordinación de OSC a través de redes implica que las organizaciones han sido capaces de identificar causas comunes y de dialogar para construir una agenda de trabajo que les permita emprender acciones en conjunto. Desafortunadamente, en México observamos que las organizaciones se muestran distantes entre sí, quizá porque están más preocupadas por ganar los recursos de las convocatorias públicas que por conocer las actividades que realizan sus “compañeras de causa”.

La presencia de redes es un síntoma de diálogo y solidaridad al interior del sector e implica el fortalecimiento de las posibilidades de incidencia, ya que las OSC pueden –mediante la coordinación de esfuerzos y el intercambio de recursos– minimizar las debilidades que tienen en lo individual y potenciar sus fortalezas. Además, un sector unificado –más no homogéneo– capaz de consensar propuestas y generar sinergias sería definitivamente un sector con mayor visibilidad, lo cual favorecería directamente los procesos de interlocución con el gobierno.

Generar un proceso de reconocimiento entre las OSC es quizá el mayor reto, ya que la iniciativa debe surgir del propio sector y no de un esfuerzo gubernamental.

Resulta casi contradictorio que sean las propias organizaciones las que tienen en sus manos la posibilidad de definirse como un contrapeso ante el gobierno y el mercado, y que el obstáculo principal sea la ausencia de diálogo entre ellas y la imposibilidad de construir consensos. La historia demuestra que ante coyunturas históricas las OSC han logrado aglutinarse y trabajar en conjunto, quizá a partir del 2012 –con el regreso del PRI a la Presidencia– sea la ocasión precisa para que las organizaciones definan una agenda común que les permita contribuir al fortalecimiento del proceso de transición democrática del que fueron pioneras en nuestro país.

Sobre el papel que ha desempeñado la APF para facilitar la incidencia de las OSC en políticas públicas, podemos mencionar que este tema refleja una de las peores prácticas de nuestra cultura institucional, ya que se considera que las leyes funcionan por el simple hecho de estar enunciadas en un papel, descuidando por completo los procesos de capacitación y sensibilización hacia los servidores públicos.

Los documentos que revisamos en nuestra investigación demuestran que si bien se han acatado las disposiciones del marco legal –que fundamenta la participación de las OSC en políticas públicas– en lo referente a la designación de autoridades competentes y la construcción de instancias públicas de deliberación, no podemos hablar de un ambiente propicio para la incidencia cuando los propios servidores públicos desconocen los fundamentos y alcances de los espacios para la participación ciudadana.

Con base en las cifras expuestas en los capítulos anteriores, es claro que los servidores públicos no sólo han ignorado su responsabilidad para el buen funcionamiento de las IPD sino también han tergiversado sus objetivos al limitar el papel de las organizaciones a funciones consultivas o, en casos extremos, decorativas y con el único fin de otorgar legitimidad a las decisiones gubernamentales.

Como mencionamos desde un inicio, las políticas públicas no son sinónimo de políticas gubernamentales, pues para su diseño e implementación se debe incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos. Sin embargo, los espacios que existen para propiciar el diálogo entre la sociedad civil y la Administración Pública Federal no han alcanzado dicho objetivo, pues continúa ausente la posibilidad de poder influir y definir las líneas de acción para dar solución a problemáticas públicas desde la sociedad civil.

Las OSC han sido confinadas a la etapa de la implementación y consulta, reconociendo su capacidad para operar programas pero ignorando su papel en la identificación de problemas así como en el diseño de programas. Podemos afirmar que el gobierno ha encontrado en las OSC un instrumento para delegar funciones e incluso ha utilizado la figura legal de AC o IAP para disfrazar a sus “paraestatales”, logrando de esta forma agilizar su trabajo a la par que reporta su contribución a la participación ciudadana.

La Administración Pública Federal se enfrenta al reto de combatir la creencia de que el gobierno lo puedo todo y que en sus manos está el desarrollo del país. Es necesario que los servidores públicos comprendan que el Estado debe escuchar al ciudadano para definir los temas de interés público y asociarse con él para implementar las estrategias de solución idóneas, ya que los desafíos que enfrenta nuestro país demandan la suma de talentos y la cultura de la corresponsabilidad.

Por ello, se deben fortalecer los procesos de capacitación para los servidores públicos, con el objetivo de sensibilizarlos sobre el carácter, objetivos y contribuciones de las OSC para el desarrollo social, así como de los alcances de su participación en las políticas públicas. Es fundamental que los servidores públicos conozcan y comprendan los principios de la LFFAROSC, pues sólo así podrán canalizar de forma eficiente los apoyos y estímulos destinados a las OSC, al igual que serán conscientes de la importancia de fomentar la incidencia de las organizaciones en el ciclo de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio; Parra Rosales, Luz Paula, *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 60 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F., "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", Secretaría de Gobernación, Cultura política y participación ciudadana en México. Antes y después de 2006, México, Secretaría de Gobernación, octubre de 2007, 312 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, 1992. 281 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *La Hechura de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, 1992, 434 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Tercera Antología, 1993, 286 pp.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.), La implementación de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, Cuarta Antología, 1993, 470 pp.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, 248 pp.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci; Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores, 1997, 10ª ed. en español, Tomo I, 896 pp.

Bolos, Silvia (Coordinadora), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003, 219 pp.

Cadena Roa, Jorge (Coordinador), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004, 424 pp.

Casar Pérez, María Amparo; Maldonado, Claudia, “Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política”, en Merino, Mauricio, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica – Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010, 323 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.; Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., *Una Fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010*, México, CEMEFI A.C. / Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., 2011, 85 pp.

Cohen, Jean L.; Arato, Andrew, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, FCE, 2000, 703 pp.

Font, Joan “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi (Coordinadora), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*, México, IIS-UNAM, 2004, pp. 23-42.

Esquivel Solís, Edgar, *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis (1980-2005)*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Democracia, 2008, 146 pp.

Estruch Majón, Alejandro, *Desigualdad y política redistributiva*, Barcelona, Editorial Cedecs, 1996, 250 pp.

- Guerrero Orozco, Omar, *Principios de Administración Pública*, Santafé de Bogotá, Colombia. Escuela Superior de Administración Pública, 1997, 198 pp.
- Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, España, 1980, 277 pp.
- Hurtado, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 19, México, IFE, 1999, 57 pp.
- Incide Social A.C. (Coordinador), *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, México, Incide Social, octubre de 2007, 254 pp.
- Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, 1992, 160 pp.
- López Guevara, Elizabeth; Morales Sierra, Eduardo, *Gestión y Participación. Guía Técnica No.2*, México, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C., Colección Guías y Manuales de Formación en Derechos Humanos, 2002.
- Luna Matilde; Puga Cristina (Coordinadoras), *Nuevas Perspectivas para el estudio de las asociaciones*, México, Anthropos Editorial-UNAM/IIS, 2010, 237 pp.
- Márquez Zárate, Miguel Ángel, "Reforma del Estado y Gerencia Social", en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruíz (Coordinadores), México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1999 237 pp.
- Molina, Ignacio; Delgado, Santiago, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, 135 pp.
- Nelson, Barbara J., "Políticas públicas y administración: una visión general", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (Editores.), *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II*, Madrid, Istmo, Serie: Ciencia Política, 2001, 795-860 pp.

Olvera Rivera, Alberto J., "Alianza Cívica y la Transición Democrática", en Bizberg, Ilán; Zapata, Francisco (Coordinadores), *Movimientos Sociales*, México, El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, vol. 6, 2010, pp. 181-226.

Pliego Carrasco, Fernando, "La contribución de la figura jurídica de "Asociación Civil" a la transición democrática en México", en Meyenberg Leycegui, Yolanda; Herrera Ramos, J. Mario (Coordinadores), *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*, México, UNAM/IIS, 2003, pp. 207-246.

Reygadas Robles Gil, Rafael, *Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de las organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, 619 pp.

Reygadas Robles Gil, Rafael; Carlos Zarco Mera, *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*, Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad, México, 2ª edición, 2006, 104 pp.

Secretaría de Gobernación, *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis Comparado*, México, SEGOB, 2008, 51 pp.

Secretaría de Gobernación, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, SEGOB, 2007, 218 pp.

Tamayo Sáenz, Manuel, "El análisis de las políticas publicas", en Bañón, Rafael; Carrillo, Ernesto (Compiladores), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 281-312.

Tapia Álvarez, Mónica, “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en Méndez, José Luis (Coordinador), *Políticas Públicas*, México, D.F., El Colegio de México, Colección Los grandes problemas de México, vol. 4, 2010, pp. 411-446.

Tapia Álvarez, Mónica; Ma. Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2013, 114 pp.

Tapia Álvarez, Mónica, *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2010, 159 pp.

Tapia Álvarez, Mónica; Gisela Robles Aguilar, *Retos Institucionales del Marco Fiscal Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, Alternativas y Capacidades A.C., 2006, 126 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en Juan Carlos León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velásquez, Salvador (Coordinadores), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, FCPyS-UNAM, 2006, pp. 299-329.

Velasco Gómez, Ambrosio, “El concepto de la sociedad civil: una visión histórica-filosófica”, en Salazar Pérez, Robinson (Coord.), *Comportamiento de la Sociedad Civil Latinoamericana*, México, Libros en Red, 2002, pp. 15-32.

HEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, 2004, pp. 15 – 37.

Arditi, Benjamín, “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 2004, México, UNAM/IIS, enero-marzo, 2004, pp. 01-21.

Bazua, Fernando Vazua y Giovanna Valenti. "Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, 1993, pp. 25-81.

Guerrero Orozco, Omar, "Políticas Públicas: Interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84. México, 1993, pp. 83-88.

Guerrero Orozco, Omar, "Políticas públicas para la reforma del Estado moderno", en *Revista de Política y Administración*, Tomo II, México, marzo de 1992, pp. 41-62.

Jiménez William, Guillermo, "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 41, Caracas, Venezuela, junio 2008, 14 pp.

Lechner, Norbert, "La (problemática) invocación de la sociedad civil", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 5, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1994, pp. 131-144.

Morales Camarena, Francisco J., "Sociedad civil y gobierno en México", en *Este País*, núm. 160, México, julio 2004, 30 pp.

OECD, "Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación activa", *PUMA Nota de Políticas Públicas*, núm.10, julio de 2001, 6 pp.

Olvera Rivera, Alberto J., "Organizaciones de la Sociedad Civil. Breve marco teórico", *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, núm. 8, México, El Colegio Mexiquense, 2000, 19 pp.

Rabotnikof, Nora, "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre, 1999, pp. 27-46.

Reygadas Robles Gil, Rafael, "Medio siglo de organizaciones civiles en México", *Veredas. Revista de Pensamiento Sociológico*, Número Especial, año 12, México, UAM-Xochimilco, primer semestre de 2011, pp. 189-210.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", *Convergencia*, núm. 49, vol. 16, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril 2009, pp. 73-102.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 50. Caracas, Venezuela, junio 2011, 13 pp.

Valencia, Germán; Álvarez, Yohan, "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", *Estudios Políticos*, núm. 33, Medellín, Colombia, Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008, pp. 93-121

Valenti, Giovana; Flores Llanos, Ulises, "Ciencias Sociales y Políticas Públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 05, vol. 2009, México, UNAM/IIS, diciembre 2009, pp. 167-191.

DOCUMENTOS E INFORMES INSTITUCIONALES

Banco Mundial, *The Bank's Relations with NGOs: Issues and Directions, Social Development Paper*, Number 28, Washington, D.C., 1998, 19 pp.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, CESOP/Cámara de Diputados, 2011, 38 pp.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *Participación Ciudadana ¿para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal*, México, septiembre de 2008, 44 pp.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Sistema de Cuentas nacionales de México: Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2008*, México, INEGI, 2011, 150 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2002.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Becerra Pozos, Laura. *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina. Definición, Recomendaciones y Retos*, [en línea], 52 pp., México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), febrero de 2005, Dirección URL: http://www.equipopueblo.org.mx/descargadivinv_parosc.pdf, [consulta: 09 de mayo de 2012].

Becerra Pozos, Laura (Coordinadora), *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, [en línea], 77 pp., México, Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC), marzo de 2014, Dirección URL: <http://adocmexico.org.mx/Descargas/AMBIENTE%20osc%20final.pdf>, [consulta: 27 de octubre de 2015].

Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo, *Evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil (2006-2007)*, [en línea], 233 pp., México, Comisión de Fomento-Consejo Técnico Consultivo, 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/2006_2007.pdf.

Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Propuesta de términos de referencia para la Evaluación de las Acciones de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, promovidas por el gobierno federal durante el año 2010*, [en línea], 11 pp., México, 2011, Dirección URL: <http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/CTC/archivos/documentos/Propuesta-TORs-Evaluacion-2010.pdf>, [consulta: 9 de julio de 2012].

De la Rosa Rodríguez, José Javier (Coordinador), *Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la*

Sociedad Civil 2008-Incentivos Fiscales, [en línea], 36 pp., México, UAM-Unidad Cuajimalpa, marzo de 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/evaluacionesconjuntas/2008_incentivos_fiscales.pdf, [consulta: 15 de julio].

De la Rosa Rodríguez, José Javier (Coordinador), *Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2008-Apoyos y Estímulos Públicos*, [en línea], 46 pp., México, UAM-Unidad Cuajimalpa, marzo de 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/evaluacionesconjuntas/2008_apoyos.pdf, [consulta: 15 de julio].

Delgado Gallart, Roberto (Coordinador), *Estudio comparativo de los informes 2005-2006 sobre los apoyos y estímulos otorgados a las organizaciones de la sociedad civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, [en línea], 48 pp., México, Universidad Anáhuac-Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social, mayo de 2008, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/CTC/archivos/documentos/Estudio_comparativo_Universidad_Anahuac.pdf, [consulta: 9 de julio de 2012].

Ejea Mendoza, Guillermo, *Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas*, [en línea], 17 pp., México, UAM-Unidad Azcapotzalco, octubre de 2006, Dirección URL: www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/.../eco/.../vlec021.pdf, [consulta: 12 de mayo de 2012].

GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C., *Conceptos Básicos para el Análisis e Incidencia en Políticas Públicas para las OSCs*, [en línea], 62 pp., México, GESOC A.C., noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.cemefi.org.mx/vinculacion/pdf/Conceptos_Basicos_Modelo_Incidencia_en_PP_V4.pdf, [consulta: 13 de abril de 2012].

Gutiérrez Sánchez, Gabriela (Coordinadora), *Evaluación de las Políticas y Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal a las Actividades de las OSC. Apoyos y Estímulos en 2009*, [en línea], 299 pp., México, Instituto de

Investigaciones Dr. José María Luis Mora, diciembre de 2010, Dirección URL: <http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/stories/pdf/2009-Apoyos-y-estimulos-Instituto-Mora-1.pdf>, [consulta: 16 de julio de 2012].

Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social, [en línea], México, abril de 1999, Dirección URL: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Ley_Gral_OSC_para_Desarrollo_Social.pdf, [consulta: 15 de junio de 2012].

León Pérez, Alfonso (Coordinador), *Evaluación Conjunta de las Políticas y Acciones de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2008-Participación de las OSC en políticas públicas*, [en línea], 175 pp., México, UAM-Unidad Xochimilco, marzo de 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/evaluacionesconjuntas/2008_participacion_de_las_osc.pdf, [consulta: 15 de julio de 2012].

León Pérez, Alfonso (Coordinador), *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2009 en el tema: Participación de las OSC en políticas públicas*, [en línea], 307 pp., México, UAM-Unidad Xochimilco, diciembre de 2010, Dirección URL: http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/evaluacionesconjuntas/2009_participacion_de_las_osc.pdf, [consulta: 17 de julio de 2012].

Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social, [en línea], México, Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 28 de abril de 1997, Dirección URL: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/242.html>, [consulta: 13 de junio de 2012].

Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, [en línea], 33 pp., *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/pdf, [consulta: 12 de mayo de 2012].

Olvera Rivera, Alberto J., *Hacia un Diagnóstico Preliminar del Campo Civil en México*, [en línea], 35 pp., México, Secretaría de Gobernación, diciembre de 2009, Dirección URL: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/a\)Olvera_Entregable_1.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/a)Olvera_Entregable_1.pdf), [consulta 25 de mayo de 2012].

Olvera Rivera, Alberto J., *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*, [en línea], 22 pp., México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales/Universidad Veracruzana, abril de 1998, Dirección URL: <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/olvera.pdf> [consulta: 19 de mayo de 2012].

Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles [en línea], México, 24 de noviembre de 1998, Dirección URL: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Propuesta_Ley_Fomento_Actividades_Desarrollo_Social_OSC.pdf, [consulta: 13 de junio de 2012].

Reygadas Robles Gil, Rafael; Ernestina Godoy Ramos, *Reforma del Estado y organizaciones civiles*, [en línea], 16 pp., México, UAM-Unidad Azcapotzalco, Dirección URL: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/38/42-02.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2015].

s/a, “Diversas intervenciones con motivo del encuentro Gobierno-Sociedad Civil”, [en línea], México, fox.presidencia.gob.mx, 28 de febrero de 2001, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=633>, [consulta: 27 de junio de 2012].

s/a, “Vicente Fox reiteró la invariable vocación ciudadana de su gobierno”, [en línea], México, fox.presidencia.gob.mx, 30 de enero de 2004, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=7392>, [consulta: 27 de junio de 2012].

LEYES Y REGLAMENTOS

Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial de carácter permanente (D.O.F. 14 de mayo de 2004).

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 9 de febrero de 2004).

Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 23 de noviembre de 2004).

Reglamento Interno de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 7 de junio de 2005).

Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (D.O.F. 23 de noviembre de 2004).

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=>

Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

<http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/>

Instituto Nacional de Desarrollo Social

<http://www.indesol.gob.mx/swb/>

Secretaría de Gobernación

<http://www.gobernacion.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<http://www.shcp.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores

<http://www.sre.gob.mx>