

Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados

Introducción¹

A partir de 2004, con la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil se dio un empuje inusitado a la formación y fortalecimiento de las organizaciones civiles y ciudadanas de México. Esta ley representa un logro de la ciudadanía en la transición democrática. Sin embargo, para la formación de actores sociales en el desarrollo local ha sido insuficiente. A ello se agrega que sólo en diez entidades federativas, hasta el momento, hayan hecho un esfuerzo para impulsar a la sociedad civil organizada. El objetivo de este artículo es presentar un análisis comparativo de las leyes locales de fomento de las OSC, para mostrar sus avances y límites formales y la posible repercusión de generar condiciones para construcción de ciudadanía y de actores sociales.

Palabras clave: organizaciones civiles, incidencia, Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil, construcción de ciudadanía

A partir de 2004, con la publicación de la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” (LFAOSC) se dio un empuje inusitado a la formación y fortalecimiento de las organizaciones civiles y ciudadanas de México.

Esta ley representa un logro en la construcción de ciudadanía en la transición democrática (Reygadas y Zarco, 2005). Sin embargo, ha sido insuficiente para la formación de actores sociales en el desarrollo local. A ello se agrega que sólo diez entidades federativas, hasta el momento, hayan hecho un esfuerzo complementario para impulsar a la sociedad civil organizada. El objetivo de este artículo es presentar un análisis comparativo de las leyes locales de fomento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), para mostrar sus avances y límites formales y las repercusiones

♦ Coordinador del Centro. Área de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

pablovg2001@yahoo.com.mx.

1. Versión revisada de la ponencia “Desarrollo y fomento de la sociedad civil. estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez entidades federativas”, presentada en el Congreso del IGLOM, 2009, IGLOM/UNAM/UAS, Mazatlán, Sinaloa.



posibles para generar condiciones en la construcción de actores sociales y de ciudadanía.²

También, en contraste, mostrar la poca importancia que dan los gobiernos locales en el resto de entidades para fortalecer los procesos de participación ciudadana y de gobernabilidad local. Esto significa que en más de dos terceras partes de los estados de la federación las OSC no cuentan con un marco normativo que regule sus actividades, además que no les garantizan el acceso a apoyos y estímulos por parte del Estado, ni la participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

La legislación en materia de fomento a las actividades de las OSC es uno de los pasos importantes para avanzar en la institucionalización de una democracia de ciudadanos y para brindar certidumbre jurídica a la relación entre las OSC y el Estado, es decir entre gobierno y sociedad.

El presente estudio abarca el análisis de diez leyes aprobadas, la federal y nueve locales, así como una iniciativa todavía en discusión en el Congreso Local del estado de Hidalgo. Se destaca la necesidad de una reforma a esta ley federal (LFAOSC) con el propósito de seguir avanzando hacia una nueva etapa de inserción de los ciudadanos en las políticas públicas locales y el desarrollo local, que fortalezca el trabajo asociativo en la geografía política, en los estados y municipios, y proporcione mayores facultades para las OSC en la transparencia y rendición de cuentas.

El debate sobre la sociedad civil

La implantación del tema de la sociedad civil en México y Latinoamérica, y las acciones colectivas en torno a ella, están vinculadas estrechamente a la construcción de la

2. Agradezco el trabajo de Augusto Hernández Abogado y Myriam Gómez Moreno “Propuesta de Ley de Fomento a las OSC en Hidalgo” y la información comparativa que lo sustenta.

democracia. No se trata de un tema aislado que se suma a un proyecto, sino más bien el tema de sociedad civil es un eje estructural en torno a las transformaciones políticas y al desarrollo del ciudadano y la ciudadanía, en la historia del último cuarto del siglo XX, y de las luchas políticas por transitar desde el autoritarismo hacia regímenes democráticos que ha puesto en el centro la intervención de organismos civiles y ciudadanos, lo que implica discutir el tema del Estado y la democracia, y de su calidad y potencialidad democrática.³

El fortalecimiento de la sociedad civil requiere de una base de instituciones, que implican (cfr. Díaz-Pérez, 1994: 25) determinadas disposiciones de la gente: actitudes de respeto a la verdad, autonomía moral del individuo, Estado de derecho y la vida en comunidad, así como el debate público, el libre asociacionismo, la intervención en políticas públicas y una cultura de la tolerancia, son el soporte del modelo de la sociedad civil.

La emergencia de la sociedad civil irrumpió en los procesos de transición y de disputa entre Estado y sociedad, y entre vida privada y esfera pública. Con el resurgimiento de la sociedad civil, ésta se ha constituido como un nuevo paradigma en la teoría democrática, propiciando una nueva utopía, basada en la acción colectiva de las organizaciones autónomas, que se institucionalizan mediante el ejercicio de derechos, y con capacidad de transformación de las instituciones, y con potencialidad de influir en las relaciones económicas y el Estado, para construir la democracia como mundo de vida (Cohen y Arato, 2000: 8-25).

La crítica al Estado autoritario que se produce en los años setenta, y se relaciona con la crisis del Estado de bienestar, produce el diseño de un nuevo conjunto de ideas

3. La falta de una sociedad vigorosa y autónoma es señal de una democracia de baja calidad, según O' Donnell (*La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004: 38).

—“teoría” y concepto— en torno a los movimientos sociales alternativos, la acción de las asociaciones voluntarias, a las manifestaciones de organización e identidad autónoma distintas a los ámbitos de los aparatos estatales, y que históricamente van desde la caída del muro de Berlín, el movimiento de solidaridad en Polonia, hasta convertirse en el discurso político de luchas locales y comunitarias en México y Latinoamérica, direccionadas a la obtención de derechos políticos y sociales. El cambio político global de las democracias daba lugar a un cambio conceptual de sociedad civil, no exenta de ambigüedades e imprecisiones (Rabotnikof, 1999: 27-46).

En las últimas dos décadas el concepto sociedad civil se ha delimitado y precisado gracias a las transformaciones políticas, a la llegada de gobiernos de izquierda, a la incidencia en los proyectos de democratización, donde no sólo se buscaba mejorar los procesos de elección y la representatividad política (a través de elecciones limpias), que han mostrado su limitación y han generado insatisfacciones generalizadas sobre los regímenes liberal democráticos que no logran resolver los problemas sociales ni generan una apertura profunda en los procesos de participación. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil implican la disputa de proyectos en arenas diversas, en donde se propicia la correlación de fuerzas de una amplia gama de actores sociales en busca de la construcción democrática (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 11-15).

También se ha precisado que la sociedad civil no “es un actor colectivo” sino un conjunto heterogéneo de actores civiles, que actúan con formatos de organización institucional distintos: “sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas, foros” y una gran pluralidad de prácticas y proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 21-22). La sociedad civil está entrecruzada por conflictos

que generan arenas políticas por proyectos y demandas ciudadanas para intervenir en el espacio público.

La delimitación de lo que se considera sociedad civil ha llevado a diferenciarse críticamente de otras conceptualizaciones similares (“tercer sector”, ONG), se separa la sociedad civil de la sociedad política; e inclusive de los proyectos que son estatales, o bien privados impulsados por grupos económicos no estatales que persiguen “acciones solidarias privadas” para suplir las funciones del Estado pero que no tienen un proyecto de construcción de ciudadanía democrática. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son instancias organizativas autónomas creadas espontáneamente por grupos ciudadanos para defender intereses colectivos.

Las características principales de las OSC son justamente su diversidad y heterogeneidad organizativa. Sin embargo la esfera civil es delimitada por el carácter de los actores y agentes sociales. Hay asociaciones que no son de carácter gubernamental pero cuyos intereses (económicos o religiosos) discrepan de los proyectos para construir el espacio público ciudadano. De ese modo se descartan como organismos de la sociedad civil a las cámaras y clubes empresariales, proto-partidarias y religiosas. Sólo quedan ubicadas las organizaciones civiles, organizaciones y movimientos sociales, organizaciones de servicio a la sociedad (club de servicio), las organizaciones de tipo urbano gremial, asociaciones de tipo deportivo y recreacional, las organizaciones de pueblos e identidad indígena, las asociaciones de asistencia privada (IAP) e instituciones culturales (Olvera, Alberto, 2000: 60-63).

Desde luego que la perspectiva de la sociedad civil democratizante pone en el centro la premisa de la centralidad de los derechos, cuyo ejercicio produce una “ciudadanía integral” que fortalece la sociedad cívica, pero la importancia del papel de la sociedad civil se realiza en la creación de un proyecto democrático participativo, dado con esquemas

y modelos que permiten la inclusión y la intervención de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad en los procesos de decisión de asuntos fundamentales. La participación social estará garantizada a través de mecanismos institucionales (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 51-56). Las movilizaciones y acciones de las OSC se relacionan con el impulso de variados mecanismos de control y vigilancia de agencias estatales: centros de observación de políticas públicas, ombudsman comunitarios, observatorios ciudadanos, mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social.

Las organizaciones civiles y la aprobación de la Ley de Fomento

La aprobación de la Ley de Fomento a las actividades de las OSC (LFAOSC) en diciembre de 2003 por la Cámara de Diputados, es el resultado tanto de la presencia activa de las organizaciones civiles como de largas sesiones de cabildeo y de incidencia tanto con los legisladores como con representantes del poder Ejecutivo.

Se trata de un largo proceso de posicionamiento de las organizaciones civiles mexicanas, que data de más de treinta años. Un conglomerado abigarrado de organizaciones, que desde finales de los años setenta peleó por su derecho a ser reconocido en la transición a la democracia; vinculando demandas de sectores urbanos, otras de carácter autónomo que ya existían y las emergentes enfiladas a reivindicar derechos políticos y libertades civiles (Reygadas, 1998, cap. IV).

En ese marco destacan los esfuerzos teóricos y el debate para introducir en universidades, en organizaciones ciudadanas y en la opinión pública el concepto de “sociedad civil”,⁴

4. Véase los autores y temas de la revista *Sociedad Civil. Análisis y debates de los años noventa*, entre otros esfuerzos.

y sobre todo el esfuerzo de los últimos años para reflexionar sobre el caso mexicano, como también acotar la definición y darle contenido, diferenciar los demás destacamentos sociales (ONG, IAP) (Olvera, 2003; Cadena, 2004) y definir su autonomía frente a los partidos políticos.

El momento crucial del desconocimiento y papel de las organizaciones civiles en el sistema político mexicano fue la aprobación de la miscelánea fiscal de diciembre de 1989 por la Cámara de Diputados, que excluyó a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos; la modificación obligó a las asociaciones civiles a pagar de sus recursos institucionales una tercera parte por concepto de impuestos. Esto generó una gran indignación que motivó el inicio de articulación del conjunto de las organizaciones civiles para propiciar iniciativas que tomaran en cuenta el trabajo de la sociedad civil organizada (cfr. Reygadas, 2006).

En 1990 varias organizaciones presentaron propuestas de reforma a diversas disposiciones fiscales, y por primera vez defendían de manera conjunta el derecho a intervenir en la agenda pública, incorporando las demandas de los sectores ciudadanos y la solicitud de contribuir al diseño y evaluación de políticas públicas. A pesar del apoyo logrado, esta iniciativa no tuvo eco en el Congreso ni en el gobierno federal.

Lo anterior propició que las organizaciones civiles diseñaran una estrategia de articulación, así como la formulación de una nueva propuesta de ley y de cabildeo. En ello se pusieron en juego las capacidades e influencia del liderazgo de las organizaciones. El resultado fue una propuesta elaborada y discutida con funcionarios federales, en un largo periodo de consulta de 1991 a 1997. Fue con la legislatura plural de 1997-2000 en donde se encontró mayor sensibilidad, se fueron incorporando nuevos comentarios y recomendaciones, a tal grado que incluso se cambió el nombre del proyecto de Ley de Fomento de las Actividades

de Bienestar y Desarrollo Social al de Ley de Fomento a las Actividades de las OSC. Sin embargo, la iniciativa no pudo ser aprobada.

En la campaña del 2000, las organizaciones y redes civiles ubicaron a la propuesta de Ley de Fomento (LFAOSC) como punto principal de una agenda nacional ciudadana. Con la experiencia de cabildeo y con un proyecto bien definido —e incluso aceptado por la legislatura precedente—, se dieron las condiciones para que el “gobierno del cambio” y la LVIII Legislatura reconocieran su importancia. La iniciativa pasó por los rutinarios procedimientos legislativos y fue aprobada entre noviembre y diciembre de 2003 (Reygadas, 2006:108).

En febrero de 2004 se publica la norma y con ello se inician una serie de cambios significativos que dan lugar al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, este último como una instancia pública constituida por funcionarios del gobierno federal y de las organizaciones civiles.

El conjunto de factores que permitieron la aprobación de la Ley de Fomento fueron, entre otros (Reygadas y Zarco, 2005: 24-27): la fuerza e intervención de las organizaciones civiles, la conformación de un grupo plural que se articuló a la causa colectiva y se encargó del cabildeo ante los actores políticos, la fundamentación académica de la propuesta de iniciativa de ley —que incorporó a universitarios e instituciones académicas—, como también la consulta entre las OSC y la retroalimentación de opiniones, la insistencia en el cabildeo y negociación con los poderes Legislativo y Ejecutivo, y desde luego el reconocimiento de ser actores públicos con capacidad de interlocución e incidencia.

Aportes de la LFAOSC

El papel de las organizaciones civiles fue fundamental en la formulación y aprobación de la LFAOSC; los logros

obtenidos repercuten en la construcción de un actor social y político en la arena pública mexicana, en el corto, mediano y largo plazo. Se fortalece la identidad civil y ciudadana en el espacio público no partidista. Por primera ocasión se reconoce a las OSC su autonomía —por mucho tiempo relegada, diferenciada y marginada— y deja de incluirse dentro del paquete “ONG” y de confundirlas con organismos religiosos y lucrativos.

Por primera ocasión en un país donde predomina el autoritarismo y el corporativismo, se abre una política de Estado para reconocer las actividades que han venido realizando las OSC en los diferentes ámbitos y sectores: niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidades, por causas sociales, de desarrollo comunitario, medio ambiente, salud, educación, educación cívica, participación y construcción de ciudadanía. Se trata de un paso, aún incompleto e insuficiente de la relación Estado-sociedad, que se concreta en vínculos entre gobierno y organizaciones civiles.

El reconocimiento de las organizaciones civiles como instancias de interés público se traduce en derechos y obligaciones específicas, en responsabilidades delimitadas, con las que se inicia el fin de toda una época de uso discrecional de los recursos públicos y la distribución carente de imparcialidad, que si bien aún no se erradica, se está en el camino de un mayor control desde las mismas organizaciones ciudadanas. Esto es otro aspecto fundamental, el papel de la incidencia, es decir de la intervención de los ciudadanos en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno (políticas públicas).

Los logros y alcances de la Ley de Fomento (Consejo Técnico Consultivo, 2006: 14-16), entre otros, son los siguientes:

- Reconocimiento jurídico, de orden público, a las organizaciones civiles y a sus actividades sin ánimo de lucro y en beneficio colectivo.



- La seguridad jurídica de las organizaciones, puesto que se les considera como sujetos de derechos y obligaciones, no subordinados al poder, lo que les permite la interlocución con las distintas esferas gubernamentales.
- El reconocimiento de la autonomía de las organizaciones, ya que ni la normatividad ni los apoyos conducen a controlar ni a tener ninguna injerencia en la vida interna ni de los objetivos de las asociaciones.
- La definición e inclusión de un amplio abanico de actividades y quehaceres que realizan las OSC y que son susceptibles de fomento por parte del Estado. De ahí que se vaya desde la asistencia social hasta el desarrollo democrático.
- Se incluye la función de incidencia pública ciudadana, explícitamente se reconoce el papel de las OSC en la vida política, por lo que se establece como derecho el de participar, influir e intervenir en cualquiera de las etapas y en el proceso de elaboración y evaluación de programas de gobierno.
- Se valora el impulso y fomento a la profesionalización de las organizaciones, en términos de legalización y desarrollo de capacidades y habilidades de sus miembros.

Papel e incidencia de las OSC en el desarrollo local

Ha sido en el terreno de la praxis donde las organizaciones de la sociedad civil han mostrado su importancia en México. Mediante acciones, propuestas, iniciativas y proyectos las OSC, a lo largo de los años, han generado un extenso acervo de experiencias, lecciones y resultados. Han podido sortear los obstáculos que el Estado ha impuesto para disputar el terreno de los asuntos públicos. En tres grandes líneas se han presentado los aportes de la sociedad civil en el desarrollo social: 1. La construcción de sujetos, 2. La construcción de procesos de ejercicio y distribución del poder y 3. La construcción de procesos de incidencia en el

entorno socioeconómico y político local (Reygadas y Zarco, 2005b: 21-45). Estos procesos han sido discontinuos y no necesariamente secuenciales en las organizaciones.

La intervención de las OSC no sólo ha sido para hacer visible la existencia de nuevos actores, sino que su acción ha permitido avances en su entorno, con grandes repercusiones en el trabajo comunitario y en el desarrollo local, tanto de manera autónoma como en vínculo con gobiernos locales (estatales y municipales). En un sistema político centralizado y fuertemente monopolizado por los partidos políticos nacionales, las organizaciones civiles han dado muestra —a través de miles de iniciativas— de su contribución, aún no reconocida, al mejoramiento de las condiciones de vida, en propuestas de inclusión social y al generar proyectos que van más allá de la participación convencional y limitada de las elecciones, puesto que en este periodo dominado por la agresividad de los proyectos privatizadores y de exclusión social, han dado evidencias de su papel el desarrollo del tejido social, en la preservación de la identidad comunitaria y la protección y defensa de sus recursos naturales y culturales.

En la nueva etapa, no sólo han surgido nuevos liderazgos, colectivos y personales sino también empiezan a crecer las prácticas, los discursos y las acciones de una nueva política, muchas veces alejada y frecuentemente opuesta a los partidos nacionales.

La política ciudadana ha retomado y construido canales y circuitos, inclusive distintos a los institucionales. Las organizaciones civiles, indígenas, de mujeres y jóvenes, junto a movimientos populares han formado un denso tejido, de vínculos y redes para defender su territorio, los recursos naturales, el medio ambiente, los derechos humanos, la lengua y la cultura, la educación y la salud, y empezar a ganar y ocupar espacios en la política local.



La acción y propuestas de las OSC han construido arenas políticas donde confluyen los agentes gubernamentales. Lentamente, se ha puesto en cuestión que los gobiernos no tienen la exclusividad de la toma de decisiones. Estamos en un tránsito de generar políticas públicas en donde las organizaciones y comunidades puedan tener voz y orientar en la formulación de decisiones que involucran a la población en el desarrollo local.

El municipio es el espacio político, geográfico y administrativo clave en la participación social y desarrollo local. Sin embargo, es una instancia que sigue sin tener apoyo, recursos y facultades para solucionar los múltiples problemas. A pesar de que hay un vasto cúmulo de experiencias donde la población y las organizaciones civiles inciden de manera directa y con mayor posibilidad de repercusión en el ámbito municipal.⁵

Es en el municipio donde se deben crear y desarrollar formas de participación ciudadana; se trata de remover una cultura de la pasividad y del providencialismo —“todo lo esperan de arriba”— para modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía. No sólo es imprescindible la existencia y garantía de derechos, sino que hay que crear instrumentos y mecanismos para la gobernabilidad en los espacios locales, abriendo los espacios a la participación ciudadana —consulta, diseño y aplicación y monitoreo de políticas públicas (Ziccardi, 2008: 38-58).

Avances y obstáculos del fomento a las OSC en la geografía local

Los logros y reconocimientos alcanzados se acompañan con la aplicación de una serie de instrumentos que permi-

5. Véanse las múltiples experiencias generadas en el Premio Gobierno y Gestión Local en México, del CIDE, en donde sobresalen la intervención de las OSC en el desarrollo local.

ten que el reconocimiento de las actividades de las OSC sea una realidad en términos generales en el país, pero que se enfrenta a barreras insalvables, como son la incompreensión y la falta de voluntad en los gobiernos locales. O bien por un mal entendido “federalismo”, en el sentido de que los gobiernos locales aplican la normatividad federal de “acuerdo con condiciones locales”. Entonces, lo que resulta es un marco nacional que propicia nuevas relaciones gobierno-sociedad, pero que está intermediada, interferida y controlada por los poderes en los estados.

Hasta la fecha se han promulgado nueve leyes locales de apoyo a las actividades de las organizaciones civiles, aparte de la federal aprobada en 2004 (véase cuadro 1). Hubo incluso algunas entidades que, a la par que se discutía en el Congreso Federal, incluyeron en las agendas legislativas iniciativas similares. Estas leyes no necesariamente son mejores; por el contrario, no consideran los aspectos profundos y los logros del papel de las OSC.

Por ejemplo, la primera ley de fomento local fue la de Baja California de 2001. Las diferencias comienzan desde su nombre, que lo dice todo: Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California. Incluye cuestiones importantes, como la formación de un Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, pero incurre en errores e imprecisiones: sigue considerando a las OSC como “ONG”, lo cual es un punto de partida difícil de superar; a ello se agrega la definición de un objeto social bastante reducido.

Lo mismo sucede en Veracruz, cuya ley fue aprobada en 2002 bajo la denominación Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz, misma que no tenía los perfiles mínimos de reconocimiento a las OSC, ni las condiciones para un real financiamiento y apoyo autónomo e imparcial

de recursos y fomento. Por lo anterior, la norma fue reformulada en 2008.

Cuadro 1
Leyes analizadas⁶

| <i>Núm.</i> | <i>Estado</i> | <i>Situación</i> | <i>Fecha de publicación</i> |
|-------------|---------------|------------------|-----------------------------|
| 1 | Federal | Ley | 9 de febrero del 2004 |
| 2 | B. California | Ley | 2 de marzo del 2001 |
| 3 | Chihuahua | Iniciativa | 14 de abril del 2007 |
| 4 | DF | Ley | 23 de mayo del 2000 |
| 5 | Jalisco | Ley | 30 de marzo del 2005 |
| 6 | Morelos | Ley | 12 de diciembre de 2007 |
| 7 | Tamaulipas | Ley | 31 de mayo del 2007 |
| 8 | Tlaxcala | Ley | 8 de septiembre 2003 |
| 9 | Veracruz | Ley | 11 de febrero del 2002 |
| 10 | Zacatecas | Ley | 14 de julio del 2004 |
| 11 | Hidalgo | Iniciativa | 2008-2009 |

Cuadro 2
Leyes aprobadas según predominio de partido político

| <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> |
|---------------|------------------------|------------|
| B. California | Tamaulipas | DF |
| Jalisco | Veracruz | Zacatecas |
| Tlaxcala | Chihuahua (Iniciativa) | |
| Morelos | Hidalgo (iniciativa) | |

El proceso de institucionalización de esta nueva relación gobierno-sociedad civil que se vivió durante la última década a nivel federal, está ocurriendo de manera dispar y sin el compromiso de los actores políticos locales. Aún hay faltantes y déficit de información sobre el conjunto de OSC en la

6. Hasta 2008 aún se encontraban como iniciativas las leyes de Chihuahua y Puebla, que se consideran en este estudio. Véase: Secretaría de Gobernación, 2008.

geografía nacional, puesto que no se tiene un diagnóstico del panorama del conjunto de organizaciones.

La voluntad política de los gobiernos locales es fundamental en el impulso de normas que favorezcan un marco no sólo regulatorio de las OSC sino también su impulso, apoyo y fomento en las entidades federativas. En Puebla, en el gobierno de Mario Marín aun cuando se presentó la iniciativa y fue discutida en comisiones en 2005, fue rechazada en el pleno del Congreso local dominado por el PRI.

La misma situación ocurrió en el estado de Jalisco; y ahí, con mayoría predominante del PAN en los poderes Ejecutivo y Legislativo locales (Secretaría de Gobernación, 2005). O como en el caso de Sonora donde, no obstante haber alcanzado el “consenso” de las distintas fracciones, se difirió al 2009 la aprobación de la iniciativa de Ley de Fomento a las OSC. Lo que finalmente no ocurrió, dadas las circunstancias en que concluyó el gobierno de Bours:

[...] tomando en cuenta que esta Soberanía está por iniciar el proceso de estudio, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2009 y que durante ese año se llevarán a cabo los procesos para la elección de Gobernador, Ayuntamientos y Diputados Locales. Creemos pertinente establecer un marco jurídico adecuado que “blinde” a dichas organizaciones de la sociedad civil y evitar cualquier posible sesgo partidista o político que pudiera contaminar su loable labor.⁷

Aspectos comparativos de las leyes de fomento local

Las diferencias y alcances en las leyes locales suelen ser evidentes en el análisis comparado de legislaciones locales de fomento. Son notorios los desbalances de estas leyes e

7. Según acta de la sesión celebrada el día 4 noviembre del 2008, en el Congreso local.



iniciativas en relación con la ley federal marco. Destacan las leyes del Distrito Federal y de Zacatecas como las más relevantes y que incluso incorporan aspectos de avanzada. De las entidades donde la propuesta de ley se encuentra aún en etapa de discusión, sobresale el estado de Hidalgo donde presenta una adecuación completa de los lineamientos establecidos por la LFAOSC.⁸

En la mayoría de la leyes se contempla por lo menos uno de los *objetos* que establece la Ley Federal en la materia, que es el fomento a las actividades de las OSC; excepto la Ley de Tlaxcala, en virtud de que su objeto es *regular la asignación y aplicación de los recursos* públicos que se destinen a las acciones de bienestar y desarrollo social que realicen las OSC; mientras que en Morelos y Zacatecas se señala como objetivo el otorgamiento de *facultades a las autoridades para ejercer el contenido de la ley* (cuadro 3).

En cuanto al reconocimiento de las actividades que realizan las OSC, sólo tres abordan de manera completa el conjunto de actividades: Tamaulipas, Zacatecas e Hidalgo. En menor escala, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz, mismas que fueron legislaciones elaboradas antes del 2004 y que no subsanaron los vacíos iniciales (cuadro 4). Para que las OSC estén inscritas en el Registro Federal y puedan acceder a los recursos públicos para llevar a cabo sus acciones deben limitarse a las actividades que se señalan en la ley respectiva. Si alguna OSC pretende obtener financiamiento y su objetivo no se encuentra puntualizado en la ley, no podrá conseguir dichos recursos a pesar de que trate de apoyar a un sector marginado o busque un beneficio para la sociedad. Por ejemplo, no todas las leyes contemplan el apoyo a pueblos indígenas, el rescate de monumentos arqueológicos, históricos, entre otros, de tal forma que las organizaciones se verían afectadas al quedar fuera de la regulación.

8. Los antecedentes y la justificación para el caso de Hidalgo se pueden consultar en Alcalá (2007).

Cuadro 3
Disposiciones generales

| Objeto de la ley | BC | Chi. | Hadro3) | DF | Hgo. | Jal. | Mor. | Tam. | Tlax. | Ver. | Zac. |
|--|----|------|---------|----|------|------|------|------|-------|------|------|
| Fomentar actividades por OSC | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Facultades de autoridades | | x | | x | | | | | | | |
| Bases para fomentar actividades | | x | | x | | | | x | | | |
| Derechos y obligaciones de las OSC | x | | | x | | | | x | | | |
| Coordinación entre dependencias y OSC | | x | | x | | | | | | | |
| <i>Conceptos para efectos</i> | | | | | | | | | | | |
| Beneficio propio | | x | | x | | | | x | | | |
| Beneficio mutuo | | x | | x | | | | x | | | x |
| Comisión | | | | x | | | | x | | | x |
| Consejo | | | | x | | | x | | | | x |
| Dependencias | | x | | x | | | | x | | | x |
| Entidades | | x | | x | | | | x | | | x |
| Organizaciones | x | | | x | | x | | x | | | x |
| Redes | | x | | x | | | | x | | | x |
| Registro | | x | | x | | | | x | | | x |
| OSC sin fines político-partidistas, religiosas | x | | | x | | x | x | x | x | | x |
| Consideraciones OSC extranjeras | | x | | x | | x | | x | | | x |

Cuadro 4
Actividades de las OSC

| <i>Actividades de las OSC</i> | <i>BC</i> | <i>Chih.</i> | <i>DF</i> | <i>Hgo.</i> | <i>Jal.</i> | <i>Pue.</i> | <i>Tam.</i> | <i>Tlax.</i> | <i>Ver.</i> | <i>Zac.</i> |
|--|-----------|--------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| Asistencia social | x | x | x | x | | x | x | x | x | x |
| Apoyo a alimentación popular | | | | x | | | x | | | x |
| Cívicas | x | x | x | x | | x | x | | x | x |
| Asistencia jurídica y fiscal | | x | | x | | x | x | | | x |
| Promoción de equidad de género | | | | x | | | x | | | x |
| Atención a grupos con capacidades diferentes | | | | x | | x | x | | | x |
| Cooperación para desarrollo comunitario | x | x | | x | | | x | x | | x |
| Defensa y promoción de DH | | x | x | x | | x | x | x | x | x |
| Promoción del deporte | | | | x | | | x | | | x |
| Salud y cuestiones sanitarias | | x | x | x | | x | x | | x | x |
| Recursos naturales | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| Educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Economía popular | | | | x | | | x | | | x |
| Protección civil | | x | x | x | | | x | | x | x |
| Fortalecimientos del objeto de la ley | x | | | x | | | x | | | x |

El aspecto de mayor importancia en las leyes locales es cómo se instalan los órganos de fomento, participación y consulta. Este tema es clave, puesto que de ahí depende el que se explicita un interés por una política de Estado. El artículo 26 de la Ley Federal de Fomento crea la figura del Consejo Técnico Consultivo como un organismo de participación e interlocución entre las organizaciones y el gobierno. Este organismo tiene facultades de asesoría y consulta respecto a la administración, dirección y operación del Registro Federal de Organizaciones, así como de evaluación de políticas y acciones de fomento. El consejo es intersectorial, ya que se encuentra conformado por representantes del gobierno, de las OSC y de los sectores académico, profesional, científico y cultural. Las leyes de Baja California, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas contemplan la creación de un organismo intersectorial como el establecido por la Ley Federal de Fomento.⁹

En el caso de la Ley de Fomento del Distrito Federal no se hace referencia a instancias similares. Sin embargo, el reglamento menciona al Consejo de Desarrollo Social y a los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social y los faculta para coordinar, aprobar, dar seguimiento y evaluación a los programas de promoción del desarrollo social. Lo que equivale a extender el fomento bajo una perspectiva más amplia en el nivel local territorial. El resto de las leyes no aborda la extensión a los municipios.

Sobresale que no todas las leyes crearon instancias de fomento, sólo Zacatecas y Tamaulipas, así como la propuesta de iniciativa de Hidalgo. Este es un asunto crucial ya que se diluye la responsabilidad del fomento y de distribución de recursos de apoyo (cuadro 5).

9. Véase “Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil”, tabla 7 (2008).

Cuadro 5
De las autoridades y acciones de fomento

| <i>Comisión de Fomento</i> | <i>BC</i> | <i>Chih.</i> | <i>DF</i> | <i>Hgo.</i> | <i>Jal.</i> | <i>Pue.</i> | <i>Tam.</i> | <i>Tlax.</i> | <i>Ver.</i> | <i>Zac.</i> |
|---|-----------|--------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| Diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones de fomento | | | x | | | | x | | | x |
| Conformación de la Comisión de Fomento (Segob, Sedesol, SE, ST, SA) | | | | x | | | x | | | x |
| Secretaría Técnica | | x | | x | | | x | | | x |

Cuadro 6

Atribuciones de la comisión

| | <i>BC</i> | <i>Chih.</i> | <i>DF</i> | <i>Hgo.</i> | <i>Jal.</i> | <i>Pue.</i> | <i>Tam.</i> | <i>Tlax.</i> | <i>Ver.</i> | <i>Zac.</i> |
|---|-----------|--------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| Definir políticas públicas | | | | x | | | x | | | x |
| Evaluación de políticas y acciones | | | | x | | | x | | | x |
| Promover el diálogo entre los diversos sectores | | | | x | | | x | | | x |
| Conocer de infracciones e imponer sanciones | | | | x | | | x | x | | x |
| Expedir el reglamento interno | | | | x | | | x | | | x |
| Elaborar y publicar un informe anual de acciones de fomento, apoyos y estímulos otorgados a OSC | | | x | | | | x | x | | x |

Es notorio que no todas las leyes de fomento en los estados apuntan a fortalecer a las organizaciones civiles como un actor social, e incluso como instancias que han contribuido a impedir el deterioro del tejido social en condiciones de inseguridad pública y de violencia social. En los gobiernos locales existen serios obstáculos para el ejercicio y desarrollo de las actividades de las OSC, puesto que las organizaciones autónomas frecuentemente dirigen su actividad hacia la contraloría social y la rendición de cuentas, rubros que los poderes locales pretenden mantener bajo control.

Aun cuando las organizaciones civiles cada vez más dirigen su atención a la visibilización, cabildeo e incidencia, como fuertes instrumentos para influir en la toma de decisiones, se topan con gobernantes que no están “acostumbrados” a compartir el poder. Por ello los gobiernos locales crean “espacios” e instancias de “fachada ciudadana” que son favorables a las decisiones unilaterales y muchas veces sin consenso de los gobernantes (regional, estatal y municipal), que constituyen fuertes obstáculos para el fortalecimiento de la sociedad civil y para una real democracia local.

Conclusiones

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAOSC) es sin duda un logro histórico por el reconocimiento de las organizaciones civiles, la identidad y sus múltiples quehaceres en la construcción de la ciudadanía en México. Su aprobación muestra la capacidad de movilización y de articulación de los organismos ciudadanos y de su interlocución ante el Estado. Propicia, así mismo, una nueva etapa de relaciones entre Estado y sociedad, que se concreta en relaciones de gobierno y organizaciones civiles. Con ello se produce el reconocimiento jurídico y de interés público a las OSC.

A partir de la aprobación de la LFAOSC en 2004, se genera un nuevo marco de apoyo a las diferentes actividades, principalmente capacitación y realización de proyectos y propuestas que fortalecen las habilidades y capacidades de los miembros y de las mismas OSC. No obstante, si bien se ha constituido el marco y el contexto para el desarrollo pleno de las organizaciones civiles, esto enfrenta serios obstáculos en las entidades federativas. Como ha ocurrido en el caso de otras legislaciones (electorales, derechos humanos, transparencia) no existe la obligación de que las entidades federativas legislen en concordancia con la ley federal en la materia.

La mayoría de los gobiernos locales son reacios a extender los beneficios y apoyos para el desarrollo de las OSC. Permanecen resabios y herencias del pasado reciente, de gobiernos que actúan sin la participación ciudadana. Ha existido poca voluntad política (gobernadores y congresos locales) para entender los nuevos tiempos y construir procesos participativos que consideren el nuevo rol que asume la sociedad civil organizada, y se continua sin reconocimiento a las contribuciones que las OSC han hecho al desarrollo local y a la reconstrucción del tejido social. Se siguen manteniendo formas tradicionales (corporativas y clientelares) de relación con los ciudadanos.

Incluso en aquellos estados donde se cuenta con la ley respectiva, se presentan vacíos notorios y lagunas, los ordenamientos legales son imprecisos en la definición de las instancias y de los ámbitos de actuación y no consignan los requerimientos para realizar el fomento y apoyo a las asociaciones civiles. Además de que se establecen mecanismos para la dosificación de recursos, la discrecionalidad y el control de las organizaciones.

Es necesario pasar a una nueva etapa en la que las organizaciones civiles asuman un papel primordial y no esperar a que los actores políticos locales (partidos, dipu-

tados, funcionarios) se les ocurran “ceder” espacios controlados. Las OSC deben tomar la iniciativa nuevamente, y formular y acompañar el proceso de propuestas que incidan directamente en la creación de condiciones que permitan la incidencia y participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos locales, principalmente en los espacios municipales.

En este contexto es importante impulsar una nueva reforma a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFAOSC), que considere mayores facultades, fortalezca sus órganos y su autonomía, así como también disponga la distribución de mayores recursos económicos para garantizar sus objetivos y propuestas de vigorizar la presencia de la sociedad civil en México. ☰

Fecha de recepción: 13 de enero de 2011

Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2011

- Alcalá, Alfredo (2007). “El derecho de asociación: los organismos civiles”, en Pablo Vargas (coord.), *Hidalgo. Agenda de derechos humanos. Hacia la formulación de una política pública local*. Pachuca, México: Indesol/Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos.
- Cadena Roa, Jorge (coord.) (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Técnico Consultivo (2006). “Fortalecer el rumbo con la participación”. México, Distrito Federal: CTC.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Distrito Federal: CIESAS/

Bibliografía

Bibliografía

- Universidad Veracruzana (serie Cuadernos para la democratización, núm. 3).
- Díaz-Pérez, Víctor (1994). *La primacía de la sociedad civil: el proceso de formación de la España democrática*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- Olvera, Alberto (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Distrito Federal: FCE.
- (2004). “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil”, en Jorge Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Distrito Federal: UNAM.
- O’ Donnell, Guillermo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: PNUD, ONU/ Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Distrito Federal: Sedesol/Convergencia de Organismos civiles por la democracia.
- (2006). “La participación de las organizaciones civiles, clave para entender la nueva Ley de Fomento”, *Revista Trabajo Social*. México, Distrito Federal: UNAM.
- Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos (2005). *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México, Distrito Federal: Editorial Rostros y Voces.
- (2005b). *Horizontes en el desarrollo local. Aportes de las organizaciones civiles de México*. México, Distrito Federal: Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).
- Rabotnikof, Nora (1999). “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, *Perfiles Latinoamericanos*. México, Distrito Federal, vol. 08, núm. 15.

- Secretaría de Gobernación (2005). “Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil”. México, Distrito Federal.
- Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos”, en Cabrero, Enrique y Carrera, Ady (2008), *Innovación local en América Latina*. México, Distrito Federal: CIDE/ Premio Gobierno y Gestión Local/ Liaison Group.

Bibliografía