

Agenda ciudadana para una política federal de fomento al sector de Organizaciones de la Sociedad Civil¹

28 de enero de 2010

Se ha reconocido al sector de OSCs como un actor fundamental en la elaboración e implementación de programas y políticas sociales. Entre otras razones, porque las OSCs fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, promueven y defienden los derechos humanos y el estado de derecho, incorporan a más actores privados en la esfera pública, promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y contribuyen a la formulación, al financiamiento y a la prestación de servicios públicos, así como a la evaluación y ajuste de la política social a través de procesos de monitoreo y contraloría social.

El sector de OSCs para desarrollar todo su potencial como aliado y promotor de bienes y servicios públicos requiere de un entorno propicio para que más organizaciones se creen, florezcan y den frutos. Fomentar un marco regulatorio adecuado para las organizaciones fortalece la democracia, la participación y el desarrollo de las comunidades. Con este propósito, recomendamos las siguientes reformas:

1. **Homologar la definición de organizaciones** de la sociedad civil en las distintas leyes y normas federales, **fortalecer al Registro Federal y el uso de la CLUNI** en la relación de las OSCs con todas las dependencias del gobierno federal. A través de convenios entre dependencias, se deberá consolidar su validez jurídica como un documento que sustituya el acta constitutiva, el RFC, los poderes del representante legal y la acreditación como actividad no lucrativa ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el trámite de autorización como donataria con recibos deducibles de impuestos. Además, se deberá normar la exclusión de organismos inter-gubernamentales y fideicomisos públicos (con mayoría de fondos públicos y votos de representantes gubernamentales) en la inscripción al Registro y, en cambio, posibilitar la inscripción de organizaciones de miembros, que destinen los recursos a fines colectivos y de interés público, sin distribuir sus remanentes o utilidades.
2. **Diseñar e implementar una política de fomento a OSCs transversal en la administración pública federal** (APF) que reconozca la importancia del papel que desempeñan las OSCs en el desarrollo social, las áreas de oportunidad de trabajo conjunto y las características y necesidades del sector. La Comisión de Fomento debe contar con las facultades necesarias para coordinar las acciones de fomento y que sus acuerdos tengan fuerza vinculatoria frente a las demás dependencias de la APF. El INDESOL, como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, deberá responsabilizarse de la coordinación de esta política transversal de fomento entre las distintas dependencias, puesto que tiene bajo su cargo el Registro federal y cuenta con *expertise* en procesos de convocatorias, criterios y dictaminación de proyectos para la asignación de fondos públicos a OSCs y experiencia en otras actividades de fortalecimiento del sector. Para avanzar esta política transversal, se requiere fortalecer el servicio civil de carrera, con especial atención a los funcionarios involucrados en la operación de las convocatorias; promover la consolidación de la red de funcionarios responsables de coordinación e invertir en su capacitación en torno a conceptos y

¹Esta agenda es resultado del diálogo y análisis conjunto de Alternativas y Capacidades, con un grupo conformado por OSCs, académicos, consultores y funcionarios públicos; así como de representantes de OSCs en el Consejo Técnico Consultivo y funcionarios de la Comisión de Fomento.

definiciones de la sociedad civil, su marco regulatorio, la colaboración entre gobierno y OSCs, alianzas inter-sectoriales, entre otras.

3. **Garantizar que las dependencias que canalizan recursos públicos los asignen a organizaciones con criterios transparentes** y dentro del marco de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs y bajo Reglas de Operación, sometidas a consulta y debate públicos. Los programas de asignación de fondos públicos deben dirigirse a apoyar las diversas acciones que las OSCs definen para promover el desarrollo social, reconozcan la capacidad de las OSCs para identificar problemas y soluciones e innovar metodologías para intervenir, y no solamente las que complementen las acciones que realizan las dependencias gubernamentales. La Comisión de Fomento deberá recomendar establecer lineamientos dentro de estas convocatorias que apoyen el fortalecimiento institucional, la articulación de redes y las acciones de contraloría e incidencia pública, como ejes de una política transversal de fomento. Entre los mecanismos de coordinación, se deberá fortalecer por medio de la página web de www.corresponsabilidad.gob.mx la integración de un sistema de información y la publicidad, así como formatos de solicitud, sistemas de dictaminación y asignación e informes homogéneos. Las autoridades ejecutoras de programas federales de fondos públicos apegándose a la Ley de Fomento deberán reportar al Registro Federal, de manera oportuna, el status final de los proyectos y las OSCs. La Comisión de Fomento y en interacción con el Consejo Técnico Consultivo deberá evaluar los logros de una política de fomento a OSC, creando indicadores para valorar avances en el fortalecimiento del sector de OSC y que den cuenta del estado de las políticas de fomento, sobre todo en su la transparencia e institucionalidad en la asignación de los recursos públicos, la comunicación y coordinación entre las distintas dependencias para apoyar a las OSC y las regulaciones a las que está sujeto el sector.
4. En el marco de la política de fomento, **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un papel fundamental y deberá desempeñar un papel más proactivo y comprometido**, de acuerdo con esta responsabilidad. Por un lado, respecto al **marco fiscal**, las organizaciones en innumerables ocasiones hemos propuesta homologar las actividades del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y el artículo 5º de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs. Es necesario que se homologuen las normas, que el SAT reconozca la CLUNI para otorgar a las OSCs autorización como donatarias, y se vinculen ambos Registros (Federal de OSCs y donatarias autorizadas en su sección de OSCs) y regímenes fiscales (donatarias y no contribuyentes). Por el otro lado, es urgente crear **una normatividad presupuestaria para que las OSCs operen y rindan cuentas sobre los recursos públicos** y bajo un principio de confianza, se reconozca como entidades autónomas, con sus particularidades, y que no se les equipare en responsabilidad a los funcionarios públicos. Asimismo, se deberá crear una etiqueta presupuestal que reconozcan los recursos utilizados para el fomento a las OSCs de manera transversal en la administración pública federal, utilizando la inscripción al Registro Federal de OSCs como requisito, reformando y adecuando el marco de transferencias y subsidios, que en muchos sentidos está sobre regulado, pero no evita la discrecionalidad en el uso y comprobación de ciertos recursos públicos.
5. Crear entre los programas de fondos públicos a OSCs **esquemas diferenciados mediante convocatorias con montos distintos para proyectos de corto, mediano o largo plazos**. Los apoyos a proyectos de corto plazo deberán ser entre 10 a 12 meses, bajo los esquemas actuales de convocatorias. Para los apoyos de mediano y largo plazo, dirigidos a programas de OSCs de mayor tamaño y madurez, se requiere diseñar e implementar programas de financiamiento multianual y un marco normativo similares a los esquemas de construcción de infraestructura, con mayores requisitos que los tradicionales y criterios de evaluación más consistentes, que den certeza a la relación entre gobierno y OSCs de 2 a 5 años, así como regulen la programación y el ejercicio multianual de los recursos.

6. Se requieren reformas en los lineamientos de los programas de asignación de recursos públicos a OSCs deberán permitir a las organizaciones **utilizar al menos 10% del total del apoyo para gastos operativos**. Para esto, se requiere modificar el artículo 16 del Reglamento de la LFOSC, que hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria al asumir que las OSCs no pueden utilizar recursos públicos para gasto corriente. Los programas **no pueden prohibir que las OSCs utilicen los recursos públicos para pago de nómina, honorarios o cualquier régimen laboral** bajo el cual esté contratado su personal, dejando asentado que la responsabilidad laboral del empleador corresponde a la OSC. Los programas de apoyo económico deben contemplar procedimientos sencillos para realizar convenios modificatorios de los proyectos y asegurarse de que todas las OSC conozcan que existe la posibilidad de modificar los convenios.
7. La **fiscalización y comprobación del buen uso de los recursos deberá seguir siendo responsabilidad de las instancias y los mecanismos de auditorías y órganos internos de control**, y no de las dependencias que operan los programas de asignación de recursos a OSC. Lo anterior implica que las dependencias no pueden requerir documentos fiscales sobre el ejercicio de recursos a las OSC ni incluir criterios de fiscalización en los procesos de evaluación de los proyectos apoyados. En cambio, las instancias de fiscalización deberán crear lineamientos para fondos públicos operados por OSCs, aumentar su capacidad de auditorías a las organizaciones y acreditar a los auditores oficialmente reconocidos y los dictámenes simplificados que las donatarias autorizadas, de manera obligada realizan anualmente. Claramente vinculado al asunto de que el sector de OSCs puedan mejorar su rendición de cuentas, es necesario el acceso a contadores y auditores capaces y conocedores de sus particularidades. Por ello, la Comisión de Fomento debería **priorizar la vinculación y el apoyo a capacitaciones a contadores y auditores que trabajan con las OSCs**.
8. Se debe reconocer **la evaluación de los programas que asignan fondos públicos y trabajan con OSCs como un reto**, que requiere asumirse de manera técnica y política reconociendo a las OSCs como actores del desarrollo social y no simplemente como proveedores de las dependencias gubernamentales en la atención a grupos específicos de población. Por un lado, es necesario desarrollar indicadores amplios y generales de los programas, vinculados a su objetivo principal. Aunque el número de beneficiarios comprometidos/atendidos y los cambios logrados en sus condiciones de vida son fundamentales, es necesario también crear indicadores que resalten cómo estos programas crean vinculación y fortalecen al sector de OSCs. Por el otro, el Sistema de Evaluación de Desempeño con respecto a estos programas deberá contemplar, además de resultados e impacto, los obstáculos y los aprendizajes institucionales de las propias organizaciones, haciendo menos énfasis en la fiscalización de los recursos.

Mayor información o comentarios:

Visite nuestro blog www.causasciudadanas.org

Hazte fan de Alternativas en Facebook <http://www.facebook.com/alternativasycapacidades>

www.alternativasycapacidades.org

Ma. Isabel Verduzco Verduzco, mverduzco@alternativasycapacidades.org

Teléfono: (55) 56 68 85 02 y 55 95 91 11.