Leyes y apoyos de gobiernos estatales para **fomentar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil** en México

Alternativas y Capacidades A.C.

Leyes y apoyos de gobiernos estatales para fomentar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México

Alternativas y Capacidades, A.C.
Marzo, 2022

Autora: María Isabel Verduzco Verduzco
Revisión editorial: Dominique Amezcua Juárez y Laura Areli García Amaro
Diseño editorial: Dalia Herrera Melchor

Gracias al apoyo de la Fundación Ford

© D. R. Copyright Alternativas y Capacidades,
Dakota 44, interior 2, piso 1, Benito Juárez, 03810, Ciudad de México, México

http://alternativasycapacidades.org

contacto@alternativasycapacidades.org

Leyes y apoyos de gobiernos estatales para fomentar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Existe 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 (OSI, 2004, p.14). Con base en esta premisa, la mayoría de los países han asumido compromisos para fomentar el asociacionismo independiente y conducir políticas para crear un entorno propicio para su fortalecimiento[1]. Como firmante de estos acuerdos, el gobierno mexicano tiene el compromiso de impulsar medidas para:

- Reconocer la diversidad de organizaciones cívicas sin interferir en su autonomía;
- Facilitar su creación y/o constitución;
- Garantizar su protección legal;
- Otorgar incentivos fiscales en reconocimiento de su contribución a la sociedad;
- Facilitar la obtención de financiamiento privado y público, y
- Garantizar su participación efectiva en las decisiones sobre asuntos públicos.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC y su alcance

En 2004, después de varios años que un amplio grupo de OSC venía exigiéndolo, se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante Ley de Fomento), con criterios muy relevantes como: 1) el reconocimiento de las OSC como instancias (privadas) con interés público[2]; 2) el de sus derechos a recibir estímulos y apoyos económicos y estímulos gubernamentales; y, 3) el reconocimiento de su derecho a participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, a 17 años de vigencia de la Ley, las acciones de fomento han sido mínimas y sus resultados bastante pobres. Las evaluaciones externas y varios estudios muestran que los efectos de la implementación de la ley se alejan mucho de sus propósitos; día a día se constata que, el gobierno mexicano, en lugar de fomentar el cumplimiento de los derechos de las OSC, tiende a obstruir su desenvolvimiento en la escena pública; esto en escala distinta dependiendo del tipo de trabajo que realizan y que, incluso, llega a la persecución, lo que se ha denominado la fatalidad del activismo[3].

---

[1] En 1993, la declaración de la Conferencia Mundial de derechos humanos de la ONU en Viena reconoce el papel central de las OSC para el desarrollo y la realización de los derechos humanos, así como la importancia del diálogo y cooperación entre gobiernos y las OSC, y convoca a los gobiernos a fortalecer la presencia de OSC con mecanismos que les permitan constituirse e incidir en los asuntos públicos, incluso mediante leyes que los obliguen a fomentar sus actividades. El Plan de Acción de Accra en 2008 (OCDE y el BM) recomienda a los gobiernos crear marcos y mecanismos legales que propicien el derecho y la libertad de asociación y la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones. En el año 2011, los jefes de estado de los países de la OCDE, entre ellos México, firmaron en Busán la Alianza para la cooperación eficaz y el desarrollo, cuyo Principio 22 los compromete a reconocer la vital importancia de las OSC en la promoción del enfoque de derechos, su participación en las políticas y alianzas para el desarrollo y en la fiscalización de su puesta en práctica.

[2] Organizaciones legalmente constituidas que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Art. 3 Ley de Fomento). Lo que no implica el desconocimiento de los derechos de otras formas de organización reconocidos en la Constitución.

El marco fiscal no se ha renovado para constituirse en una herramienta de fomento a las actividades de las OSC, con mecanismos para reducir su carga impositiva y fomentar las donaciones privadas, en virtud de su carácter no lucrativo y por la contribución que hacen al desarrollo del país.

Tampoco, en los años de vigencia de la Ley, ha sido significativo el monto de los recursos federales asignados para apoyar proyectos de OSC, por el contrario, el presupuesto anual destinado para apoyar sus proyectos ha sido menor a 0.5% del presupuesto federal para combate a la pobreza. Muy pocas OSC reciben algún apoyo y casi la totalidad del presupuesto se orienta a proyectos de asistencia o de prestación de servicios a población vulnerable y no para la diversidad de acciones que realizan las OSC. Estos escasos recursos empezaron a reducirse a partir del año 2012; en 2013 por ejemplo, solo 11% de las OSC inscritas en el Registro Federal de OSC[4] recibieron algún apoyo federal y en 2018 solo 5.9%.

Adicionalmente, por la falta de coordinación entre las dependencias y la ausencia de medidas de transparencia e imparcialidad, desde 2006, año en que se comenzaron a reportar estos apoyos, su distribución ha sido muy desigual y más de 40% del monto se otorga sin convocatorias públicas y sin reglamentación específica que garantice equidad y transparencia (Verduzco y Díaz, 2015). La Comisión de Fomento a OSC[5] no ha tomado medidas para evitar las distorsiones en la información que dan las dependencias sobre los apoyos que otorgan, más de 60% del presupuesto que reportan como fondos para OSC, en realidad son transferencias de recursos a instancias de la Administración Pública Federal (APF) constituidas jurídicamente como asociaciones civiles, que operan con recursos públicos y cumplen funciones asignadas por las dependencias de gobierno. Tampoco la Comisión impone las sanciones legales[6] a organizaciones de auto beneficio que se inscriben en el Registro Federal de OSC porque las dependencias les piden la Clave Única de Inscripción (CLUNI), aunque se trata de apoyos para la organización y producción rural.

Respecto al derecho de participar en asuntos públicos, en México también existe mucho rezago. Numerosos estudios y evaluaciones muestran que los consejos de participación ciudadana de las dependencias gubernamentales, principales mecanismos que ha formalizado el gobierno, no son efectivos para incidir en asuntos públicos, están diseñados solo como espacios de consulta, no incluyen a actores colectivos como las OSC y operan de manera vertical. Además, varios consejos y otros mecanismos de participación ciudadana dejaron de operar desde mediados de la década del 2010. Tampoco existen en el país esquemas de servicios públicos concesionados

[3] Como se denominó un seminario que tuvo lugar en El Colegio de México en noviembre de 2019 https://agenda.colmex.mx/Actividad/1547/la-fatalidad-del-activismo-en-mexico/20191106

[4] El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, inscribe en el Registro Federal a las OSC que cumplen con los requisitos legales y les otorga una Clave Única de Inscripción (CLUNI). La inscripción es voluntaria, pero requisito para que las OSC puedan recibir apoyos del gobierno federal.

[5] Instancia intersecretarial creada por la Ley de Fomento con objeto de facilitar la coordinación para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC; así como la definición de mecanismos para la participación de las OSC en las políticas públicas.

[6] Que van del apercibimiento, la multa, la suspensión por un año, hasta la cancelación definitiva de su inscripción en el Registro (Art.31 de la Ley de Fomento).

concesionados a OSC o alianzas de mediano y largo plazos para emprender proyectos colaborativos[7], la participación de las OSC en la implementación de programas y políticas públicas es casi nula (Tapia, 2010: 433).

La Circular Uno y el fin de la Ley de Fomento a OSC

Con la circular Uno, en la práctica se abrogó la Ley de Fomento. En 2019, siguiendo la instrucción presidencial de dejar de asignar presupuesto a OSC, las dependencias de la APF cancelaron las acciones que venían realizando. Para los años 2019 y 2020, el Indesol publicó informes sobre entrega de apoyos a OSC, pero las cifras que reporta, en realidad son cercanas a cero porque alrededor de 95% del monto reportado fueron transferencias gubernamentales a instancias de gobierno constituidas como asociación civil, una distorsión que año con año se presenta en los informes de las dependencias.

Frente a este panorama, resulta aún más necesario conocer y analizar las acciones de fomento a OSC que llevan a cabo los gobiernos estatales, un tema sobre el que existen pocos estudios. Con el propósito de ir compilando y analizando la información existente, se revisaron las leyes estatales de fomento a OSC vigentes y la información disponible en los portales de los gobiernos estatales sobre programas o acciones de apoyos a OSC.

Leyes y programas de apoyo a OSC en los estados

La adopción de normas específicas por parte de los gobiernos estatales para reconocer a las OSC y fomentar su trabajo ha avanzado muy lentamente: ocho entidades aprobaron ley de fomento a las actividades de las OSC después del año 2019 y cuatro entidades no cuentan con una ley de esta naturaleza: Estado de México[8], Sinaloa, Oaxaca y Querétaro[9]. Algunas entidades tuvieron ley de fomento antes de que se expidiera la Federal: Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Baja California, Veracruz y Tlaxcala; y, el resto de las 28 entidades[10] que cuentan actualmente con esta norma la aprobaron entre 2005 y 2018.

[7] Como se han creado en países como Colombia, Chile y Brasil.
[8] En el Estado de México, aunque no se cuenta con una ley de fomento a OSC, la Dirección General de Desarrollo Político de la Dirección General de Gobierno realiza algunas acciones de vinculación con las OSC y constituyó un registro estatal de OSC.
[9] El 24 de febrero de 2022 el Pleno de la LX Legislatura del estado de Querétaro aprobó en lo general y en lo particular el dictamen de la iniciativa de ley que crea la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Querétaro. El análisis del contenido de esta ley no se incluye en este documento, que terminó de redactarse en diciembre de 2021.
[10] En este texto analizamos 27 leyes porque la del Estado de Nuevo León todavía no se publica.

Figura 1. Leyes estatales en materia de fomento a actividades de las organizaciones de la sociedad civil

Entidad	Nombre de la norma	Fecha
Ciudad de México	Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal	23/05/2000
Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California	02/03/2001
Veracruz	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las OSC para el Estado de Veracruz	18/03/2003
Zacatecas	Ley de fomento a las actividades realizadas por las OSC en el Estado de Zacatecas	15/07/2004
Tamaulipas	Ley de Fomento a las OSC en el Estado de Tamaulipas	02/08/2007
Aguascalientes	Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes	15/11/2010
San Luis Potosí	Ley de fomento a las actividades realizadas por las OSC en el Estado de SLP	25/11/2011
Baja California Sur	Ley de Fomento a las actividades de las OSC del estado de Baja California Sur	31/12/2012
Morelos	Ley de Fomento a las actividades de las OSC del estado de Morelos	29/05/2014
Guerrero	Ley 458 para impulsar las OSC en el Estado de Guerrero	27/06/2014
Jalisco	Ley para el fomento y participación de las OSC en el Estado Jalisco	17/08/2014
Chiapas	Ley de Fomento a las actividades de las OSC para el estado de Chiapas	12/09/2014
Puebla	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC para el estado de Puebla	31/12/2014
Guanajuato	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC en el Estado de Guanajuato	25/09/2015
Quintana Roo	Ley de fomento a las actividades de las OSC para el Estado de Quintana Roo	30/10/2015
Colima	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC del Estado de Colima	24/12/2016

Michoacán	Ley de fomento y fortalecimiento de las actividades realizadas por las OSC en el Estado de Michoacán	29/12/2016
Sonora	Ley para el fomento y la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el estado de Sonora	31/10/2017
Durango	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC	31/12/2017
Yucatán	Ley de fomento a las actividades de las OSC en el estado de Yucatán	22/06/2018
Campeche	Ley para el Fomento y Participación de las OSC en el estado de Campeche	28/07/2018
Tabasco	Ley de fomento a las actividades de las OSC para el estado de Tabasco	22/02/2020
Chihuahua	Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, agrupaciones y redes del Estado de Chihuahua	14/07/2020
Tlaxcala	Ley de fomento de las actividades de las OSC en el estado de Tlaxcala	15/12/2020
Hidalgo	Ley de fomento y fortalecimiento de las acciones de las OSC del Estado Hidalgo	20/01/2021
Coahuila	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC en el Estado de Coahuila	23/03/2021
Nayarit	Ley de Fomento a las actividades de las OSC del Estado de Nayarit	07/06/2021
Nuevo León	Ley de fomento a la sociedad civil organizada en el Estado de Nuevo León	21/07/2021
Puebla	Ley de Fomento a las Actividades de las OSC para el estado de Puebla	31/12/2014

Fuente: elaboración propia con datos publicados en portales de internet de los congresos estatales, revisados en diciembre 2021.

La existencia de normas no conduce necesariamente a que los gobiernos tomen medidas para generar un ambiente propicio para la constitución y desarrollo de las OSC. La valoración sobre la implementación de las normas requeriría de un estudio de otro carácter, en este texto solo exponemos el análisis de las normas, en función de lo que ha sucedido en el caso de la ley federal, sobre la que existe mayor cantidad de estudios.

Sobre la definición de OSC y el reconocimiento de sus derechos

El espíritu de las leyes de fomento a las actividades de las OSC radica en que se reconoce su interés público, debido a que orientan su trabajo al beneficio de terceros, defienden bienes públicos, derechos humanos (acceso a educación, a salud, etc.), recursos naturales, la democracia, medidas anticorrupción, la justicia, los derechos indígenas, etc. y, generalmente, abogan por causas de grupos subrepresentados como los consumidores, migrantes, personas privadas de libertad, etc.[11]

Sin embargo, la mayoría de las normas estatales no son claras al respecto y solo reconocen a las OSC por su "interés social" (no público). Algunas, como las de Chiapas y Veracruz, las reconocen porque "promuev[e]n valores de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia, asistencia y gestión social"; otras las consideran actores relevantes porque "coadyuvan" con las acciones de gobierno y otras más, como la de Nuevo León, por tener "sentido social". También con base en estos criterios, debe ser claro que las normas no pueden tener intención de regular a las OSC, como sucede en las leyes de Aguascalientes (Art. 1, 7 y 8) y de Colima (Art. 1.2) que, explícitamente refieren a ese propósito.

Aunque el Estado debe garantizar el derecho a la asociación de todo grupo social, resulta importante entender el interés público, más allá del social o del gubernamental. Jurídicamente, se entiende al interés público como el "conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado" (Huerta, 2008, p 133). En el debate actual sobre la relación Estado y sociedad civil, lo público refiere como "lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende, a la autoridad", además, de que se orienta hacia un proyecto de nación y no solo a un plan de los gobiernos en turno (Rabotnikof, 2008: 38)[12].

En general, las normativas estatales no incorporan una definición clara del tipo de OSC de la que se trata, esto es, organizaciones sociales de beneficio a terceros, y tampoco especifican sus derechos de manera apropiada, independientemente de si la OSC está o no constituida legalmente o inscrita en el Registro estatal[13]. La mayoría de las leyes solo hacen referencia a las características generales de las asociaciones sin fines de lucro, sin distinguir entre las OSC de auto beneficio y las de beneficio a terceros. Solamente las leyes de Chihuahua, CDMX,

[11] En otras normas se indican los criterios para la relación del gobierno con otras formas de organización social.
[12] Véase el artículo de Rabotnikof sobre los tres criterios de distinción de lo público.
[13] Los que se constituyen mediante las leyes de fomento a las actividades de las OSC en los estados, a los que referimos más adelante.

Guerrero y Tabasco excluyen expresamente a las OSC de auto beneficio, señalando que para estas existen otras normas. La Ley Federal de Fomento y varias estatales solo indican que no deben tener fines de auto beneficio en el apartado de sanciones. Esta falta de precisión ha conducido a que la autoridad carezca de elementos para negar el registro a otro tipo de organizaciones y a que, posteriormente, no se les sancione y elimine, como ha sucedido en el caso del Registro Federal. Aunque el Indesol tendría elementos para eliminar del registro a organizaciones que utilizan recursos públicos para fines de autobeneficio o gubernamentales, no lo ha hecho, por descuido y posiblemente por contar con poca fuerza política frente a otras dependencias y/o por falta de respaldo de la Comisión de Fomento, instancia intersecretarial que cuenta con la facultad normativa para ello.

Puesto que el propósito es fomentar sus actividades, en las normas se incluye un artículo que enlista las actividades que se busca fortalecer, pero en este tema también la mayoría de las normas son ambiguas. El artículo 5 de la Ley Federal contenía una lista de actividades que tuvo que ampliarse con la reforma del año 2012, incluso se añadió "las que determinen otras leyes"; pero solo algunas leyes estatales han incorporado esta modificación. En varias leyes estatales la lista de actividades es reducida, algunas incluso solo especifican que se fomentarán las actividades de bienestar o de asistencia social (Baja California); o las que "tengan como objeto coadyuvar a proyectos de desarrollo social" (Puebla). Esta forma de referir las actividades de las OSC en la Ley Federal y en las estatales resulta problemática para su aplicación, por varias razones: se confunde actividades con atención a la población y con enfoques o perspectivas de trabajo (como el enfoque de género, por ejemplo); limita a las organizaciones a definir libremente sus actividades en sus actas constitutivas; y, la generalidad conduce a que se diluyan las responsabilidades de las diversas dependencias de gobierno (García, et al., 2010: 43).

El reconocimiento de los derechos de las OSC también resulta confuso en las normas, salvo la ley del estado de Chihuahua que expresa claramente en las disposiciones generales que los criterios se establecen "sin prejuicio de los derechos en la Constitución". Algunas normas distinguen derechos, como el de participar en políticas públicas, de realizar ejercicios de contraloría social, de ser consultadas, etc., pero debido a que lo hacen ambiguamente, se podría interpretar que solo reconocen estos derechos para las OSC constituidas legalmente; incluso, en algunas redacciones pareciera que solo para las OSC inscritas en los registros estatales.
Al respecto, es importante señalar que el derecho de asociación no requiere de formalidad legal: al obtener la personalidad jurídica, la organización adquiere capacidad para celebrar contratos y acuerdos, alquilar bienes y establecer otros vínculos legales con otros actores, lo que les permite aumentar su posibilidad de acción y, por ende, de realizar convenios con los gobiernos para recibir apoyos económicos o para otro tipo de colaboración (García, et al., 2010: 36). Las normas deben ser claras respecto a que la no constitución legal no merma el goce de sus derechos. Sobre acciones de fomento a OSC y las obligaciones gubernamentales
En casi todas las normas es nula o muy débil la obligación gubernamental al indicar que las dependencias "podrán fomentar" o "fomentarán"[14], con lo que se pierde de vista el principal

objeto de la norma. Además, mencionan solo algunas acciones que podrían realizar los gobiernos, sin dejar la puerta abierta para que las dependencias amplíen la gama de posibilidades.

Entre las acciones que podrían fomentarse, varias normas refieren a que podrían otorgar apoyos económicos, algunas señalan que se establecerán mecanismos para ello mediante un reglamento, reglas de operación, lineamientos u otro; otras otorgan a la Comisión Estatal de Fomento la facultad para establecer los criterios sobre los apoyos, o lo dejan a juicio de las dependencias del gobierno estatal. En este sentido, la experiencia indica que no es relevante si la función de otorgar apoyos económicos a OSC queda a cargo de las comisiones estatales o de diversas dependencias, siempre que se elaboren reglas de operación u otros mecanismos que garanticen transparencia e imparcialidad.

Resulta también importante que las leyes no limiten las posibilidades de acceder a los recursos, como ocurre en el caso de Hidalgo, cuya ley de fomento expresa que solo se apoyarán proyectos encaminados al cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y que "cuenten con validación de la rentabilidad social"; lo que limita las acciones de fomento de otras dependencias estatales. La lista de obligaciones para que las OSC se inscriban en el Registro estatal, además de ser exhaustiva en casi todos los casos, incluso, la Ley de Fomento del estado de Baja California Sur se excede al requerir a las OSC comprobante de autorización como donataria del Servicio de Administración Tributaria (Art. 20), principalmente porque no es una obligación legal para las OSC tener la autorización como donataria. Respecto a las obligaciones de las OSC cuando reciben apoyos de gobierno, la mayoría de las leyes imponen requerimientos no relacionados con el cumplimiento de los objetivos del proyecto y del ejercicio de los fondos públicos. En varias normas se señala que, para recibir recursos estatales, las OSC deben contar con un sistema de contabilidad determinado, presentar a la autoridad información financiera de la OSC cuando esta la solicite (no solo de los fondos recibidos, sino en general);[15] "procurar capacitar a sus integrantes"[16]; entre otros requisitos.

La tendencia a instaurar mecanismos de control por parte de los gobiernos hacia la sociedad civil o de querer conocer sobre sus recursos privados o inmiscuirse en la forma de operar, viola los principios de libertad de asociación (García, et al., 2010: 10).

Instancias a cargo de la coordinación de acciones de fomento Todas las normas designan a alguna dependencia estatal a cargo de la implementación y, en casi todos los casos son la Secretaría de Gobierno (como en la ley federal) o la Secretaría de Desarrollo Social o equivalente; solo en el estado de Tlaxcala las acciones quedan a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico. Para la coordinación de acciones, en 24 de los 27 estados cuyas normas se revisaron, se integra una comisión, consejo o comité intersecretarial en el que participan instancias como la Secretaría de Desarrollo Social y la de Gobierno, así como los DIF estatales y municipales, la Secretaría de Finanzas, la de Educación u otras que tienen a cargo políticas dirigidas a jóvenes y, en algunos

[14] Con excepción de las leyes de Aguascalientes, CDMX y Quintana Roo que dicen deberán fomentar.
[15] La de Aguascalientes requiere informes mensuales en formatos específicos, la de Morelos pide informes trimestrales.
[16] Algunas, como la de Michoacán lo exige a todas las OSC registradas, aunque no reciban apoyos.

casos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En la CDMX y en los estados de Veracruz y Guerrero no se crea ninguna comisión, la implementación de la ley corresponde únicamente a las Secretarías de Desarrollo Social o de Gobierno.

En seis entidades la Comisión se integra solo con funcionarios del Ejecutivo estatal (Zacatecas, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Coahuila); en diez entidades participan representantes del Poder Legislativo y en Jalisco se integra, además, un representante del Poder Judicial. Algunas normas propician la participación de representantes de los ayuntamientos, con equilibrio en su representatividad territorial; y, en 14 estados, se integran a este órgano operativo actores no gubernamentales: representantes de OSC y del sector académico, profesional y cultural.

Figura 2. Composición y participación ciudadana (PC) de las instancias creadas para la implementación de las leyes.

Entidad	Comisión, Comité o Consejo de Fomento	Consejo o Grupo Técnico Consultivo	PC
Ciudad de México	No se crea comisión coordinadora, las funciones se asignan a la Secretaría de Desarrollo Social	No existe instancia consultiva.	No existe
Baja California	3 representantes del Ejecutivo (uno es el gobernador) 1 representante de cada ayuntamiento (5) 11 representantes de OSC (de todos los municipios) La presidencia del Consejo se alterna, un periodo gobierno y otro OSC.	No se existe instancia consultiva.	Con voz y voto
Veracruz	No se crea comisión coordinadora, las funciones se asignan a la Secretaría de Gobierno	No existe instancia consultiva.	No existe

Zacatecas	5 representantes del Ejecutivo	Un funcionario del Ejecutivo que será el Presidente. Un representante del Legislativo Un representante de las OSC Tres representantes de la academia	Solo consulta
Tamaulipas	4 representantes del Ejecutivo	Un funcionario del Ejecutivo que será el Presidente 2 representantes del Legislativo 9 representantes de OSC 4 representantes de la Academia	Solo consulta
Aguascalientes	12 representantes del Ejecutivo 1 representante del Legislativo (solo voz, no voto) 8 representantes de OSC (solo voz, no voto)	La instancia consultiva se derogó en 2012.	Solo voz
San Luis Potosi	Cinco representantes del Ejecutivo	Un funcionario del Ejecutivo que será el Presidente Un representante del Legislativo 8 representantes de OSC 4 representantes del sector académico	Solo consulta
Baja California Sur	Presidido por representante de OSC que será designado por el gobernador de una terna presentada por OSC. 4 representantes del Ejecutivo 1 representante del Legislativo 1 representanta de cada ayuntamiento 2 representantes de OSC por municipio	Comités técnicos asesores de las OSC (no del Comité) A nivel municipal con 5 integrantes que pueden ser de las OSC o de la academia y son electos por las OSC.	Con voz y voto
Morelos	Dos representantes del Ejecutivo Un representante del Legislativo Dos representantes de OSC	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto

Guerrero	La Secretaría de Desarrollo Social	Consejo Estatal de Fomento a OSC, como órgano de vigilancia y consulta: 6 representantes del Ejecutivo 5 representantes de OSC 1 representante del Legislativo 1 de la academia	Solo consulta
Jalisco	El o la Titular de la Secretaría del Sistema de Asistencia social 1 representante del Legislativo y 1 del Judicial El Pdte. Del Instituto Electoral 1 presidente municipal 9 representantes de OSC 3 representantes de la academia Un Secretario Ejecutivo electo (ciudadano).	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto
Chiapas	4 representantes del Ejecutivo 1 representante del Legislativo	Presidido por representante de Secretaría de Gobierno. Un representante del Legislativo 6 representantes de OSC, 3 del sector académico y uno de Comisión de Derechos Humanos	Solo consulta
Puebla	6 representantes del Ejecutivo, presidido por Secretaría de Desarrollo Social. 4 representantes de OSC	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto
Guanajuato	10 representantes del Ejecutivo.	1 representante del Ejecutivo 5 representantes de OSC 4 representantes del sector académico 2 representantes de Ayuntamientos	Solo consulta
Quintana Roo	5 representantes del Ejecutivo, la Secretaría de Desarrollo Social e Indígena lo preside. 4 representantes de OSC	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto

Colima	6 representantes gobierno estatal, presidida por Gobernador 1 de Legislativo Dice que integran la comisión “Los representantes de las OSC inscritas en el Registro”	No existe instancia consultiva.	No es claro el papel de OSC
Michoacán	Cuatro representantes del Ejecutivo	Un representante Legislativo como Presidente 3 representantes del Poder Legislativo 10 representantes de OSC 2 del sector académico	Solo consulta
Sonora	7 representantes del Ejecutivo 1 representante del Legislativo 1 representante de un ayuntamiento 3 representantes de OSC 2 representante del sector académico	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto
Durango	6 representantes del Ejecutivo, el Gobernador lo preside y la Secretaría de Desarrollo Social es Secretaría Técnica. Un representante del Legislativo	1 funcionario público que lo preside. 8 representantes de OSC 4 de la academia 1 representante del Legislativo	Solo consulta
Yucatán	4 representantes del Ejecutivo 3 representantes de OSC	1 funcionario público que preside 2 representantes del Legislativo 9 representantes de OSC 4 representantes de la academia	Con voz y voto
Campeche	5 representantes del Ejecutivo, preside Secretaría de Gobierno. 3 representantes de OSC	1 funcionario público que preside 2 representantes del Legislativo 9 representantes de OSC 4 representantes de la academia	Con voz y voto
Tabasco	4 representantes del Ejecutivo 1 representante del Legislativo 5 representantes de OSC 3 del sector académico	No existe instancia consultiva.	Con voz y voto

Chihuahua	6 representantes de Ejecutivo 6 representantes de OSC La presidencia del Consejo se alternará: un periodo para gobierno y otro para OSC	Comisión de Apoyo y Asesoría. 6 personas vinculadas directamente con actividades de Desarrollo Social y Humano Representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Procuraduría de Asistencia Jurídica y Social y un trabajador social.	Con voz y voto
Tlaxcala	5 representantes del Ejecutivo. La Secretaría de Gobierno preside y la de Desarrollo Económico será Secretaría Técnica 3 representantes de OSC	1 funcionario del Ejecutivo 2 representantes del Legislativo 9 representantes de OSC 4 representantes del sector académico	Con voz y voto
Hidalgo	5 representantes del Ejecutivo 1 representante del legislativo	2 representantes del Ejecutivo 1 representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos 5 representantes de OSC 4 del sector académico	Solo consulta
Coahuila	5 representantes del Ejecutivo	1 representante del Ejecutivo 2 representantes del Legislativo 9 representantes de OSC 4 representantes del sector académico	Solo consulta
Nayarit	4 representantes del Ejecutivo 3 representantes de OSC	3 representantes de Ejecutivo 2 representantes de OSC	Con voz y voto
Nuevo León	No se encuentra publicada la ley.		

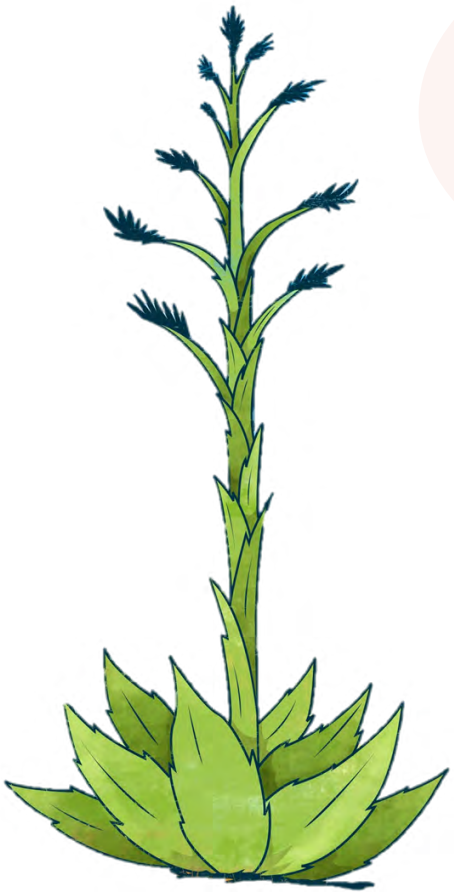
Fuente: elaboración propia, revisión realizada durante diciembre de 2021 y enero de 2022.

Las formas de participación de las OSC en la implementación de las normas son diversas: el caso extremo es el de Veracruz, en donde las OSC no tienen ninguna representatividad; en la CDMX no existe una comisión de fomento ni algún órgano consultivo, pero en el Reglamento se atribuyen al Consejo de Desarrollo Social, en donde participan actores no gubernamentales, las funciones de coordinación y de seguimiento y evaluación de los programas de fomento. En 14 estados, por estar integradas en la Comisión, las OSC tienen mayor posibilidad de ser incluidas en actividades de seguimiento a la norma, en la administración del registro de OSC e, incluso, en los procedimientos de asignación de fondos públicos. En este grupo Aguascalientes es la excepción ya que las OSC que participan en la Comisión solo tienen derecho a voz (y no a voto). En 15 estados, además de la Comisión de Fomento, se integra un órgano de consulta o asesoría, en el que participan legisladores, representantes de los gobiernos municipales, de las OSC y del sector académico, pero esta instancia ejerce funciones meramente consultivas.

Los esquemas para la implementación de la ley en los estados de Chihuahua y Baja California pueden propiciar una mayor colaboración porque la presidencia del Consejo o Comisión se alterna por periodos entre el gobierno y las OSC; también en el caso de Baja California Sur, porque la Comisión es presidida por una persona que representa al sector de OSC.

Apoyos económicos de gobiernos estatales a OSC

Con la finalidad de conocer las acciones de fomento a OSC de parte de los gobiernos estatales, particularmente los apoyos económicos, se hizo una revisión exhaustiva de los portales oficiales, pero no fue posible recopilar información que se pueda analizar y presentar de manera homologada.



No todos los gobiernos publican información al respecto y, cuando lo hacen, no siempre integran las acciones que realizan las distintas dependencias; además en pocos portales se informa sobre ejercicios anteriores, de manera que no es posible identificar el año de inicio de los programas, o si estos se han interrumpido y/o modificado[17]. Lo que se encuentra con mayor frecuencia son las convocatorias recientes, pero no en todas se indican los montos de los apoyos ni el presupuesto total del programa.

Con base en dicha revisión, se puede concluir que, a diferencia de lo encontrado en un estudio del año 2006 (Tapia y Robles, 2006), cuando solo tres gobiernos estatales tenían programas para apoyar proyectos de OSC (Chihuahua, Sonora y Jalisco), 19 gobiernos estatales publicaron información relativa a apoyos a OSC para los años 2019, 2020 o 2021 y en tres

[17] En algunos casos, solo se encontró información en notas de prensa.

estados se encontró información de programas de años anteriores; en el resto no existe información y se puede asumir que no cuentan con este tipo de programas.

En los estados de Nuevo León y Chihuahua, aunque sus leyes de fomento a OSC se aprobaron en 2021 y 2020 respectivamente, desde años anteriores las dependencias otorgaban apoyos económicos a OSC. Algunos programas, como los del estado de San Luis Potosí no han operado en los años 2020 y 2021, debido a la pandemia.

Figura 3. Gobiernos estatales que publican información sobre programas de apoyo a OSC en sus páginas de internet.

Estados que informan sobre apoyos en 2019, 2020 y 2021	Hidalgo, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Guanajuato, Puebla, Baja California, Baja California Sur, Zacatecas, Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Quinta Roo, Coahuila, Tlaxcala y Yucatán.
Estados en donde se encuentra información anterior a 2019	Estado de México, Michoacán y Oaxaca.
Estados en los que no se encontró información	Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz

Fuente: elaboración propia, revisión realizada en enero 2022.

Los gobiernos estatales siguen la tendencia del gobierno federal y orientan los subsidios principalmente a apoyar proyectos de prestación de servicios a grupos de población vulnerable, con fines de combatir la pobreza. Aunque el esfuerzo gubernamental ha sido mínimo, estos apoyos no dejan de ser importantes puesto que sabemos que en México las OSC multiplican los recursos que reciben al sumar otras contribuciones: en términos monetarios se calcula que por cada peso que reciben de donantes privados o de los gobiernos, las OSC contribuyen con siete más, esto es, multiplican el recurso por 8.2 (INEGI, 2020).

Además, la sociedad civil organizada opera la mayoría de los albergues para grupos de población vulnerable que existen en el país y ofrece servicios para atender una diversidad de necesidades de 2.8 millones de hogares pobres del país (Bucio, Ricardo, 2021, citando al INEGI).

Lo que es importante destacar es que la entrega de apoyos económicos no tiene el propósito de fortalecer a las OSC, y tampoco se considera su contribución en los múltiples ámbitos de la vida pública, se trata de apoyos para que las OSC complementen recursos para atender necesidades urgentes de la población.

Una buena práctica que se presenta en casi todos las entidades que cuentan con programas de apoyo a OSC ha sido la elaboración de reglas de operación. A diferencia de las dependencias del gobierno federal, algunas entidades no solo apoyan proyectos de las OSC, existen modalidades para que estas utilicen los recursos para gastos operativos (Hidalgo, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Chihuahua y San Luis Potosí), para gastos de capacitación (Guanajuato, Jalisco y Chihuahua), para contratación de personal (Guanajuato y Nuevo León), para equipamiento o remodelación (Hidalgo y Guanajuato) o para difusión y monitoreo de proyectos (Hidalgo y Jalisco).

También es distinto el programa Peso por Peso del DIF Sonora, que otorga $1, 1.5 o 2 pesos por cada peso que la institución logre recaudar por otras vías. Casi todos los programas son de coinversión, en donde la OSC debe financiar al menos 20%, solo en Quintana Roo el gobierno aporta entre el 10 y el 40% del presupuesto total del proyecto presentado.

Por otra parte, se aprecia que la mayor parte de los programas otorgan apoyos muy pequeños y que los presupuestos alcanzan para financiar pocos proyectos, aunque existe variedad en los programas: los estados de Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León destinan presupuestos de más de 40 millones de pesos por año y Nuevo León es el gobierno con el mayor presupuesto (157 millones en 2020 y 200 millones en 2021).

En el otro extremo, estados como Baja California, Baja California Sur, Zacatecas y Tlaxcala reportan presupuestos menores a los cinco millones de pesos en total. En el caso de las entidades BC y BCS, podría ser un poco mayor porque los gobiernos municipales tienen programas; por ejemplo, el municipio de Tijuana otorga apoyos de hasta un máximo de 80 mil pesos que pueden destinarse para capacitación, equipamiento o construcción o remodelación de instalaciones.

Figura 4. Resumen de información sobre apoyos económicos a OSC publicada por gobiernos estatales

Entidad	Presupuesto total	Núm. Apoyos y/o montos promedio por apoyo
Aguascalientes	35 millones de pesos.	48 OSC
Baja California	2 millones	Apoyo máximo: 40 mil pesos
Baja California Sur	2.4 millones (2021)	12 apoyos (2021) de 400 mil aproximadamente.
Chihuahua	50 millones	Apoyo promedio: 200 mils
Coahuila	Apoyos del DIF a OSC que atienden a personas con cáncer y sus familias	21 OSC en 2021
Colima		Apoyo promedio: 100 mil
CDMX	Alrededor de 30 millones (varios programas)A	lrededor de 100 OSC apoyadas
Durango		2021: convocatoria (sin información sobre montos)
Guanajuato	30 millones en 2021	
Hidalgo		Convocatoria para equipamiento (sin información sobre montos)
Jalisco	Varios programas que suman alrededor de 90 millones	Varían de 50 a 250 mil por apoyo y de 200 a 600 mil en otro programa.
Nuevo León	2020: 157 millones 2021: 200 millones	2020: 190 OSC
Puebla	2019: 16 OSC, con 7.5 millones en total 2020: no información de montos	No se encontró información de 2021
Quintana Roo	Se apoyaron 15 OSC	15 OSC
San Luis Potosí	Se suspendió por pandemia	Suspendido
Sonora	44.9 millones en 20192	19 OSC
Tlaxcala	Informa sobre apoyos a proyectos para jóvenes, de 20 mil cada uno.	Informa sobre apoyos a proyectos para jóvenes, de 20 mil cada uno.
Yucatán	Apoyos del DIF a OSC con asilo, alojamiento y abastecimiento.	
Zacatecas	2020: 12 millones 2021: 4.5 millones	Apoyo máximo: 200 mil pesos

Fuente: elaboración propia con información de portales de internet de los gobiernos estatales. La revisión fue exhaustiva, aun así, es posible que presente omisiones, puede haber estados que otorgan apoyos a OSC pero no publican la información.

Si bien la información obtenida sobre los presupuestos para estos programas es muy pobre, podría concluirse que los apoyos por OSC van de los 20 mil y 600 mil pesos. También, a reserva de las limitaciones de la información, se aprecia que en los estados de Chihuahua, Sonora, Jalisco y Nuevo León se ha incrementado el presupuesto dirigido a apoyar OSC; mientras que en otras ha disminuido.

Entre el primer grupo, se podría decir que la mayor disponibilidad de recursos ha dependido en gran medida de la voluntad del gobernador Javier Corral Jurado porque el incremento ha sido en los años de su gobierno; en el caso de Sonora la tendencia viene desde 2009, sin embargo, se encontraron algunas notas de prensa del 2021 en el que se reportan retrasos hasta de tres meses en la entrega de los recursos (la entrega en este caso es mensual).

Sobre el segundo grupo, para Guanajuato se cuenta con una evaluación externa realizada en 2017 al programa[18] que venía operando desde 2013 y es clara la disminución del presupuesto y del número de OSC apoyadas, tendencia que se constata para los últimos años. En Zacatecas la disminución se aprecia entre los años 2020 y 2021, pero no hay más información.

En síntesis, se aprecia un avance en el número de estados que han regulado la obligación de fomentar a las OSC, aunque las normas contienen imprecisiones que podrían afectar la efectividad en su implementación y, si acaso en la mitad de los estados, se incorpora a representantes de OSC en los procesos de decisión relacionados con el cumplimiento de la norma. En general, las leyes reproducen el esquema de la Ley Federal, a pesar de que varias de ellas se aprobaron cuando ya existían análisis sobre las limitaciones en el ámbito federal y se podrían haber mejorado.

Del año 2006 a la fecha, un buen número de gobiernos estatales ha adoptado programas de apoyos económicos para OSC y todos cuentan con reglas de operación y convocatorias públicas, incluso, algunos con comités dictaminadores para la selección de los proyectos. Sin embargo, se trata de presupuestos muy reducidos, que alcanzan para otorgar apoyos pequeños a pocas organizaciones y solo para proyectos de prestación de servicios a grupos de población vulnerable. En algunas entidades se aprecia la tendencia a restar importancia a las acciones de fomento a OSC, lo cual resulta más preocupante ahora que se ha eliminado el Programa de Coinversión Social que era el de mayor alcance nacional que tenía la administración pública federal y, en general, todo tipo de apoyo del gobierno federal.

[18] Programa Apoyos Impulso a OSC, como se denomina al programa estatal correspondiente.

Referencias

1. Bucio, Ricardo (2021): "La importancia de las organizaciones de la sociedad civil", entrevista en el programa "El arte de entender", 16 de octubre, https://www.youtube.com/watch?v=KRIepMzSYQA

2. García, Sergio, Michael Layton, Felipe Hevia, María Isabel Verduzco, Martha Santos, Ana Rosas (2010): "Leyes Estatales de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Análisis y Recomendaciones", Incide Social e ITAM, México, DF.

3. Huerta Ochoa, Carlos (2007): "El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional", en Fernández Ruiz, Jorge, Miguel Alejandro López Olvera y Germán Cisneros García (Coords.), Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., pp. 131 – 156.

4. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020): Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro. https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6979

5. Open Society Institute (OSI) (2004): "Guía para las leyes que afecta a las organizaciones cívicas". Estados Unidos.

6. Rabotnikof, Nora (2008): "Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas", en Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 32, septiembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador, pp. 37 – 48.

7. Tapia A., Mónica y Gisela Robles A. (2006): "Retos institucionales del marco legal y financiamiento a organizaciones de la sociedad civil", Alternativas y Capacidades, México.

Alternativas y Capacidades A.C.