



**GOBIERNO
FEDERAL**

ANÁLISIS COMPARADO

SEGOB

SHCP

SRE

SEDESOL



**Marco Legal Estatal en Materia
de Fomento a las Actividades
de las Organizaciones de la
Sociedad Civil**





SEGOB

SHCP

SRE

SEDESOL



Vivir Mejor



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

SHCP

SRE

SEDESOL

**ANÁLISIS
COMPARADO**

MARCO LEGAL ESTATAL EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Secretario de Gobernación

Juan Camilo Mouriño Terrazo

Comisionado para el Desarrollo Político

Alejandro Poiré Romero

**Director General Adjunto de Relación con las Organizaciones
Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia**

Mauricio Razo Sánchez

Director de Participación Social y Ciudadana

Rubén Martínez Sánchez

Primera edición, agosto de 2008

ISBN En trámite

Secretaría de Gobernación

Unidad para el Desarrollo Político

Abraham González 48, Col. Juárez

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600 México, D.F.

Impreso y hecho en México

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Unidad para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.



DIRECTORIO

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Propietario

Dr. Alejandro Poiré Romero

Comisionado para el Desarrollo Político

Suplente

Lic. Mauricio Razo Sánchez

Director General Adjunto de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Propietario

Emb. Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco

Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos

Suplente

Lic. Miguel Díaz Reynoso

Director General de la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Propietario

C.P. José Manuel Minjares Jiménez

Coordinador de Asesores del Secretario de Hacienda y Crédito Público

Suplente

Lic. Sergio Hidalgo Monroy Portillo

Oficial Mayor

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Propietaria

Mtra. Lydia Madero García

Titular de Indesol y Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de Actividades de las OSC

Suplente

Dra. Rocío Artemisa Montes Sylvan

Directora General Adjunta de Fomento, Profesionalización e Investigación para las OSC

Presidente: Dr. Alejandro Poiré Romero

Consejeros representantes de las organizaciones de la sociedad civil

Propietarios:

Dra. Alma Irene Nava Bello
Lic. Luis Octavio Hernández Lara
Lic. Marina Patricia Jiménez Ramírez
Ing. Luis Sereno Coló
Lic. Silvia Alonso Félix
C. Cristina Cortés Carrillo
Lic. Consuelo de Lourdes Castro Salinas
T.S. Gloria Lara Cantón
Lic. José Luis Álvarez Serna

Suplentes:

Lic. Marusia López Cruz
C.P. Yolanda Ferrera Martínez
Lic. Jessica Rojas Alegría
Lic. Margarita Guillé Tamayo
Lic. Alfonso Poiré Castañeda
Lic. Catalina Castillo Castañeda
Lic. Ma. de Lourdes Villagómez Díaz
Lic. Martha Guadalupe Figueroa Mier
C. María Antonieta Robles Barja

Consejeros representantes de los sectores académicos, profesional, científico y cultural

Propietarios:

Dr. Roberto Delgado Gallart
Lic. Ma. del Pilar Berrios Navarro
Fisc. Patricia Zúñiga Cendejas
Lic. Verónica Cruz Sánchez

Suplentes:

Dr. Edmundo Arias Torres
Dr. Jaime Más Oliva
Mtro. Arturo Velázquez Jiménez
Mtra. María Teresa Munguía Gil

Consejeros representantes del Poder Legislativo Federal

Propietarios:

Sen. Graco Ramírez Garrido Abreu
Dip. Martha Margarita García Müller

Suplentes:

Sen. Gabriela Ruiz del Rincón
Dip. Othón Cuevas Córdova

Secretario Ejecutivo: C. Óscar Ortiz Reyes



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
A NIVEL FEDERAL	10
A NIVEL LOCAL	17
II. DIAGNÓSTICO DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC	19
III. ANÁLISIS COMPARADO DE LA NORMATIVIDAD ESTATAL EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC	23
1. OBJETO DE LA LEY	24
2. ACTIVIDADES OBJETO DE FOMENTO	26
3. DERECHOS DE LAS ORGANIZACIONES	30
4. OBLIGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES PARA ACCEDER A APOYOS Y ESTÍMULOS	32
5. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY	36
6. DEFINICIÓN, FACULTADES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA	39
7. REGISTRO DE LAS OSC	43
8. SANCIONES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	46
IV. CONCLUSIONES	49



I. INTRODUCCIÓN

Profundizar las raíces de la democracia es uno de los desafíos más importantes que enfrenta nuestro país. México ha logrado instituir la democracia como régimen electoral, pero eso no es suficiente; es imprescindible hacer de ese régimen electoral una democracia de ciudadanos, donde el poder se estructure y distribuya de tal forma que otorgue voz y participación continua y permanente a los ciudadanos. El desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida esa ciudadanía, implica fomentar una nueva cultura cívica en la cual la sociedad se vuelva corresponsable en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en búsqueda de una sociedad más equitativa, incluyente, justa y próspera.

En estos últimos cinco años el país ha realizado avances sustanciales en este terreno. Como expresión de una relación de apertura y cooperación, la sociedad ha impulsado leyes que dan influencia real a los ciudadanos, las cuales han sido aprobadas e implementadas por las instituciones públicas. Tal es el caso de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley Federal de Fomento), que junto con otras, como la Ley General de Desarrollo Social¹ y la Ley de Asistencia Social², favorecen el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2004.

(OSC) y su capacidad para incidir con mayor eficacia en los asuntos de interés público. En el mismo sentido, aunque en otra materia, también la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³ garantiza a los ciudadanos el derecho al acceso a la información sobre los asuntos públicos, brindando así más y mejores herramientas a los ciudadanos para exigir la rendición de cuentas.

A NIVEL FEDERAL

La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en 2003 representó un hito para la relación entre gobierno y organizaciones ciudadanas porque surgió a partir de una iniciativa de la sociedad civil. Amplió el marco de sus actividades, estableció organismos de interlocución y garantizó, por un lado, su acceso a apoyos y estímulos públicos y, por otro, su participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Sus antecedentes se remontan a 1989, con la aprobación de una Miscelánea Fiscal por el Congreso de la Unión, la cual excluía a las asociaciones civiles —figura jurídica en que se agrupaban la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil— de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, equiparándolas así con sociedades

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

mercantiles y sujetándolas al pago del Impuesto Sobre la Renta. Dadas las implicaciones que esta medida fiscal tenía para su sustentabilidad financiera, este evento fue un detonador que ayudó a articular y unir en una causa común a diversas organizaciones que tomaron conciencia de la necesidad de insistir en el reconocimiento jurídico de su carácter distintivo y su aporte a la sociedad mexicana.⁴

De este modo, en 1990, se comenzó a trabajar y discutir una iniciativa de reforma a la Miscelánea Fiscal que fue presentada más tarde ante el Congreso de la Unión. El año siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un reconocimiento al carácter “de beneficio colectivo y de interés social” de las OSC, exentándolas así del pago del Impuesto Sobre la Renta. A partir de la búsqueda de reconocimiento de sus actividades como objeto de interés público, varias organizaciones comenzaron a buscar alternativas que expresaran en términos jurídicos y fiscales el carácter de su identidad y servicio a la sociedad mexicana. Por este motivo, se continuó con un proceso de consulta con diversas organizaciones, expertos en la materia, servidores públicos y legisladores que dio origen a la elaboración de una propuesta de ley.

⁴ *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, México, Secretaría de Gobernación/ Consejo Técnico Consultivo, 2007, pp. 7-20.*

Entre 1994 y 1997, las redes de organizaciones que participaron en la elaboración de la Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social distribuyeron y socializaron su propuesta, realizaron consultas con más de tres mil fundaciones y asociaciones, la presentaron ante gobernadores, secretarios de Estado, senadores, diputados federales, y dirigentes de los partidos Acción Nacional (PAN), del Trabajo (PT), y de la Revolución Democrática (PRD).⁵

Después de ese periodo de consulta y socialización, las OSC complementaron su propuesta con las observaciones recibidas y, el 24 de noviembre de 1998, fue presentada la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles a todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Inició así un periodo de negociación con diputados, senadores, partidos políticos, y funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Hacienda y Crédito Público (SHCP), y Gobernación (SEGOB), así como de la Presidencia de la República.

La iniciativa presentada no prosperó, pero la alternancia en el Ejecutivo Federal permitió que a fines de enero de 2001 el entonces Presidente de la República, Vicente Fox, se comprometiera a apoyarla. En abril de 2001, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió la propuesta de Ley de Fomento a las

⁵ *Ídem.*

Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles. Después de su análisis en comisiones, y algunas modificaciones y adiciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil fue aprobada el 15 de diciembre de 2003 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004.

La importancia de la Ley Federal de Fomento reside no únicamente en su contenido, sino en el proceso mismo por el que emergió. Como se puede apreciar, su proceso de negociación revela ampliamente las características de la nueva etapa en la que está inmerso el país, en la cual los cambios provienen ya no sólo de las decisiones gubernamentales o partidistas, sino también de las demandas ciudadanas. La Ley Federal de Fomento fue el producto de la iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil. Se trató de un arduo proceso de colaboración, entre las organizaciones mismas y entre ellas y el gobierno, que duró más de una década: desde el surgimiento de la primera propuesta hasta la aprobación de la Ley Federal. Ese trabajo conjunto no sólo permitió fortalecer la propuesta, sino que contribuyó a generar una relación de colaboración entre el gobierno y las OSC para trabajar en pro de su reconocimiento y participación, a favor de una causa común: mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana.

El contenido de la Ley también tiene una relevancia notable respecto al cambio en la concepción del Estado sobre la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Así, la Ley Federal de Fomento representa un punto de inflexión respecto a la inclusión de la sociedad civil en el diseño y evaluación de políticas públicas. En primer lugar, reconoce jurídicamente las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como de interés público. La consecuencia de ese reconocimiento favorece la existencia de organizaciones sociales autónomas, con un campo de participación ciudadana distinto al de las religiosas, partidistas o mercantiles.⁶ De este modo, la Ley Federal de Fomento otorga seguridad jurídica a las organizaciones que llevan a cabo estas actividades al reconocerlas como sujetos de derechos y obligaciones, creando así un marco institucional para la relación entre éstas y la autoridad gubernamental, dando fin a la discrecionalidad en:

- a) la atención de sus necesidades,
- b) el acceso a recursos públicos, y
- c) el acceso a los espacios de toma de decisión de políticas públicas.

La Ley también establece claramente las actividades que serán sujetas de fomento. Esas actividades —descritas en el artículo 5— establecen una dirección estratégica respecto al tipo de organizaciones que el Estado busca fomentar, privilegiando el desarrollo social, cul-

⁶ *Ibid*, p. 16.

tural, democrático, sustentable y económico de nuestra sociedad.

Otro aspecto importante de la Ley Federal de Fomento es la creación de espacios e instancias de participación y consulta para el diseño y evaluación de políticas de fomento. Lo anterior implica obligaciones jurídicas para las dependencias u órganos gubernamentales que deben garantizar la ejecución de la Ley, asegurando así la participación permanente y efectiva de las OSC en los asuntos relacionados con la misma. Los tres órganos que crea la Ley Federal de Fomento aseguran la institucionalización de esa participación y son fundamentales para garantizar el desarrollo de una democracia de ciudadanos. Estos son:

- a) la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil,
- b) el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, y
- c) el Consejo Técnico Consultivo.

Finalmente, como parte de la misma certeza jurídica para las OSC, la Ley Federal de Fomento establece las condiciones bajo las cuales el Estado fomentará sus actividades. Como en todo marco normativo, el establecimiento de derechos se acompaña de obligaciones y sanciones ante su incumplimiento. Bajo esta premisa, la Ley Federal de Fomento, por un lado, incentiva a las

organizaciones a cumplir con sus obligaciones: la transparencia y rendición de cuentas, la no distribución de remanentes financieros y materiales entre sus integrantes, así como la prohibición del proselitismo partidista, político-electoral y/o religioso; y por otro lado, establece las sanciones para aquellas que actúen fuera del marco legal.

Así se garantiza, ante las mismas organizaciones y la sociedad en general, la autonomía y transparencia en sus acciones; y con respecto a su relación con el gobierno federal, se cierra la puerta a la discrecionalidad. En última instancia y ante cualquier sanción o resolución que afecte de manera injusta a las organizaciones, la Ley contempla los medios de impugnación establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por estas razones, la Ley Federal de Fomento representó un parteaguas en la relación entre el gobierno federal y las OSC.

A NIVEL LOCAL

El proceso de institucionalización de la relación gobierno-sociedad civil que se vivió durante la última década a nivel federal no ha sido el mismo a nivel local. Además, no se cuenta con un registro documental sistematizado que permita analizar la realidad que viven las OSC en su relación con los gobiernos de las 32 entidades federativas. Como en el tema electoral y el de acceso a la información, resulta imprescindible que las entidades federativas se involucren en la construcción de esa democracia de ciudadanos. Los municipios y los estados son las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía y por tanto, quienes deberían legislar y promover la participación de las OSC en la toma de decisiones. ¿Lo están haciendo? ¿Cuántas entidades federativas han legislado respecto a las acciones realizadas por las OSC? ¿Cuál es el contenido de dichas leyes? ¿Tienen la misma intención que la legislación federal?

El análisis que aquí se presenta tiene como objetivo documentar y dar a conocer el estado actual del marco normativo que regula la relación de las OSC con los gobiernos estatales. Para ello se realizará, en un primero momento, un diagnóstico sobre la existencia de leyes, reglamentos e iniciativas en materia de fomento a las actividades realizadas por las OSC en las 32 entidades

federativas. Posteriormente, se presenta un análisis comparado entre los distintos marcos normativos con la intención de resaltar sus similitudes y diferencias tanto con la Ley Federal de Fomento como entre ellos mismos.

II. DIAGNÓSTICO DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC

Para realizar el diagnóstico sobre la existencia de leyes, reglamentos e iniciativas en materia de fomento a las actividades realizadas por las OSC en las entidades federativas, se hizo una búsqueda exhaustiva de la normatividad e iniciativas que consideraran como su objeto principal el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Se incluyeron en el análisis únicamente los documentos que brindan certeza jurídica y un marco normativo específico a las OSC y sus actividades. Se excluyen, por consiguiente, leyes o iniciativas enfocadas exclusivamente en el desarrollo o asistencia social.⁷

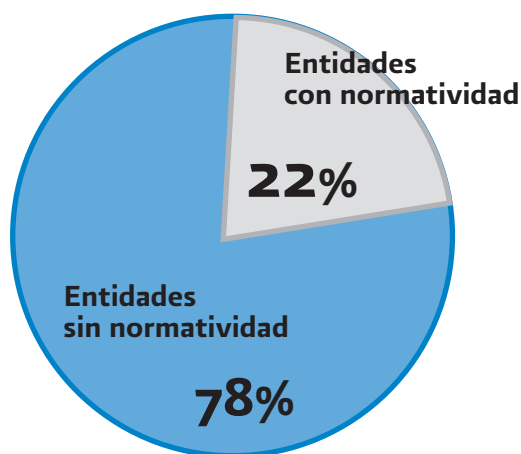
En México, únicamente siete entidades federativas cuentan con una ley específica de regulación y fomento a las actividades de las OSC: Baja California, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Es decir, sólo el 22% de las entidades han legislado en la materia. De esas siete entidades, sólo cuatro han publicado el reglamento bajo el cual opera la ley: Baja California, Distrito Federal, Tlaxcala y Veracruz. En la Tabla 1 se presentan las entidades que cuentan con ley vigente en la materia, el nombre de la ley y su fecha de publicación.

⁷ Las fuentes de información utilizadas fueron: páginas de Internet de los Congresos o Asambleas y del Poder Ejecutivo de las 32 entidades federativas; y del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación. Llamadas telefónicas a los encargados de los Centro de Información o Bibliotecas de los Congresos o Asambleas, de las áreas de enlace legislativo y/o jurídicas del Poder Ejecutivo, así como a los módulos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las 32 entidades.

TABLA 1. LEYES ESTATALES EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Entidad Federativa	Ley	Fecha de Publicación
Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California	02/marzo/2001
Distrito Federal	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	23/mayo/2000
Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos	12/diciembre/2007
Tamaulipas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas	31/mayo/2007
Tlaxcala	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala	08/septiembre/2003
Veracruz	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave	11/febrero/2002
Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas y sus Municipios	14/julio/2004

Los estados de Baja California, Distrito Federal, Veracruz y Tlaxcala contaban ya con normatividad en la materia a la fecha de publicación de la Ley Federal de Fomento. Cabe destacar que en estas entidades, el objeto de la ley es, esencialmente, el fomento de las actividades de las OSC en torno a la asistencia y el desarrollo social. Por el contrario, a partir de la Ley Federal de Fomento, las normas subsecuentes (Morelos, Tamaulipas y Zacatecas) abarcan un número más amplio de actividades de las OSC.



Respecto de las iniciativas que proponen crear leyes en la materia, sólo existen en las legislaturas de Campeche, Michoacán, Puebla y Sonora.⁸ En la Tabla 2 se presentan el nombre de las iniciativas que se encuentran en discusión, fecha de presentación, partido que las presentó y estatus legislativo. Como se puede observar, todas fueron presentadas después de la aprobación de la Ley Federal de Fomento, tres por el PAN y una por el PRD, y sólo la de Sonora ha sido dictaminada y espera votación en el Pleno del Congreso Estatal.

⁸ En Jalisco se presentó la *Iniciativa de Creación de la Ley Para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco* el 10 de marzo de 2005, que fue dictaminada y rechazada por el Pleno del Congreso del estado el 31 de enero de 2007. También se han presentado iniciativas de reforma a la ley en el Distrito Federal y Veracruz; ambas fueron aprobadas por las legislaturas correspondientes el 6 de enero de 2006 y el 8 de agosto de 2007, respectivamente.

TABLA 2. INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS EN LOS CONGRESOS ESTATALES

Entidad Federativa	Iniciativa	Fecha de Presentación	Partido	Status Legislativo
Campeche	Ley de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Campeche	13/05/2008	PAN	En comisiones de Puntos Constitucionales y Gobernación, y de Desarrollo Social
Michoacán	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil para Michoacán	19/05/2004	PRD	En comisiones de Desarrollo Social, Gobernación y Equidad de Género
Puebla	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Puebla	01/12/2005	PAN	En Comisión de Desarrollo Social
Sonora	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Sonora	09/04/2008	PAN	Se dictaminó por la Comisión de Desarrollo Social

III. ANÁLISIS COMPARADO DE LA NORMATIVIDAD ESTATAL EN MATERIA DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC

Para realizar el análisis comparado se tomaron como base los principales temas contenidos en la Ley Federal de Fomento. Sin la pretensión de encontrar en las entidades federativas una copia de dicha ley, y conscientes de que cada estado cuenta con distintas necesidades y experiencias en cuanto a la relación gobierno-OSC, se tomaron los capítulos de la Ley Federal de Fomento como criterios para comparar la legislación de las entidades federativas. Los temas analizados son:

1. Objeto de la ley
2. Actividades objeto de fomento
3. Derechos de las organizaciones
4. Obligaciones de las organizaciones para acceder a apoyos y estímulos
5. Autoridad responsable de la ejecución de la ley
6. Definición, facultades y características de los órganos de participación y consulta
7. Registro de las organizaciones, y
8. Infracciones, sanciones y medios de impugnación

1. OBJETO DE LA LEY

Primero se estudió el objeto específico de cada una de las leyes estatales. El análisis de esta variable es importante para conocer cuál es la prioridad explícita de la normatividad referente a las organizaciones sociales. Si bien todas las leyes analizadas se asemejan en cuanto a la regulación y el fomento de las actividades de las OSC, se encontraron algunas diferencias.

Los cinco objetos de la ley que se consideraron para el estudio fueron los siguientes:

- a) fomentar las actividades de las OSC,
- b) establecer las facultades de las autoridades,
- c) determinar las bases sobre las cuales se fomentarán las actividades de las OSC,
- d) establecer los derechos y obligaciones de las OSC, y
- e) favorecer la coordinación entre las OSC y el gobierno.

En general, las entidades federativas contemplan uno o varios de los objetos que establece la Ley Federal de Fomento en la materia. Salvo Tlaxcala, cuyo objeto es, únicamente, regular la asignación y aplicación de los recursos públicos que se destinen a las acciones de bienestar y desarrollo social que realicen las organizaciones de ese estado, todas las leyes estatales establecen el fomento a las actividades de las OSC como su objeto principal.

Únicamente en Morelos y Zacatecas, se establece como objeto de la ley el otorgamiento de facultades a las autoridades para ejercer su contenido. La determinación de las bases para el fomento de las actividades se encuentra en esos mismos dos estados, así como en Baja California, Morelos y Tamaulipas. No obstante, cabe señalar que aunque no se establezca como su objeto, las legislaciones de casi todas las entidades (excepto Tlaxcala y el D.F.) designan a una autoridad responsable y, por lo tanto, establecen facultades y bases para su ejecución.

Con relación al establecimiento de derechos y obligaciones de las OSC se observa que, si bien a partir de una interpretación literal de la ley no se encuentra definido en todas las leyes como parte de su objeto, éstos se definen en el contenido de todas. Lo mismo ocurre con el objeto de favorecer la coordinación entre las OSC y el gobierno, ya que como tal sólo se encuentra presente en la regulación de Morelos, Tamaulipas y Zacatecas; sin embargo, bajo una interpretación más integral, la existencia misma de las leyes favorece dicha coordinación.

2. ACTIVIDADES OBJETO DE FOMENTO

Uno de los aspectos más relevantes de las leyes relacionadas con el fomento a las actividades realizadas por las OSC es su definición misma. A través de ésta, se abre o cierra la puerta a la posibilidad de que las OSC participen de los derechos y obligaciones establecidos en la normatividad. Así, entre más amplio sea el espectro de actividades objeto de fomento, se incrementa la posibilidad de que un mayor número de OSC pueda participar a través de los canales institucionales establecidos y/o diversifiquen sus actividades.

El artículo 5 de la Ley Federal de Fomento enuncia 16 tipos de actividades objeto de fomento de las OSC. Éstas sirvieron como guía para el análisis comparado de las normatividades estatales, algunas de ellas se desagregaron para dar como resultado las 19 categorías principales. En la Tabla 3 se presentan las actividades objeto de fomento por entidad federativa.

TABLA 3. PRINCIPALES ACTIVIDADES OBJETO DE FOMENTO

Actividad	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas	TOTAL
1. Asistencia social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
2. Alimentación popular			✓	✓			✓	3
3. Actividades cívicas		✓	✓	✓		✓	✓	5
4. Asistencia jurídica	✓		✓	✓	✓	✓	✓	6
5. Apoyo a indígenas			✓				✓	2
6. Equidad de género	✓		✓	✓			✓	4
7. Apoyo a grupos sociales con capacidades diferentes	✓		✓	✓			✓	4
8. Desarrollo comunitario	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
9. Derechos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
10. Deporte			✓	✓			✓	3
11. Salud	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
12. Desarrollo sustentable	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
13. Educación	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
14. Cultura	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
15. Ciencia y tecnología	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
16. Economía popular				✓			✓	2
17. Protección civil	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
18. Apoyo a otras OSC	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
19. Otras	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
TOTAL	14	12	18	18	6	13	19	

En el cuadro anterior, se puede apreciar que las actividades de asistencia social, desarrollo comunitario, desarrollo sustentable, ciencia y tecnología y promoción de los derechos humanos son las únicas que se encuentran en todas las leyes. En segundo lugar, con presencia en seis entidades federativas, se encuentran las actividades relacionadas con asistencia jurídica, salud, educación, cultura, protección civil y apoyo a otras OSC. En tercer lugar, con menciones en cinco entidades, se encuentran las actividades cívicas; y con cuatro, la equidad de género y el apoyo a grupos sociales con capacidades diferentes. Por el otro lado, entre las actividades menos mencionadas están las relacionadas con el apoyo a indígenas, que sólo se incluyen en los estados de Morelos y Zacatecas, y aquellas relacionadas con la economía popular, que se contemplan en Tamaulipas y Zacatecas.

Además de las 19 actividades incluidas en el análisis, encontramos otras que no están en la Ley Federal de Fomento y que obedecen a necesidades específicas de las entidades federativas; así como maneras distintas de enunciar las actividades objeto de fomento: ya sea de una manera más específica, o con conceptos más amplios que pueden abarcar una diversidad de actividades según su interpretación. Por ejemplo, en el Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz se incluyen actividades de apoyo a grupos vulnerables. En el D.F. se menciona específicamente el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial, la realización de obras y prestación de servicios públicos, y fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo humano; y en Veracruz, se incluyen actividades de desarrollo turístico e industrial. Por su parte, Baja California incluye actividades orientadas a lograr un ambiente sano, y Morelos, desarrollo y protección de derechos sociales.

Si se analizan los datos por entidad federativa, se puede apreciar que Zacatecas es el estado que contempla más actividades específicas (19) de las incluidas en la Ley Federal, seguido por Tamaulipas y Morelos (18), Baja California (14), Veracruz (13), y Distrito Federal (12). Tlaxcala incluye únicamente seis actividades en su normatividad, aunque una de ellas es “promover el desarrollo y bienestar social,” que puede interpretarse para incluir otras actividades de la Ley Federal. Como se mencionó anteriormente, el Distrito Federal y Veracruz son casos especiales porque incluyen varias actividades relacionadas con su territorio y necesidades específicas.

Resulta importante señalar que en el Reglamento de la Ley del Distrito Federal se encuentra además un artículo⁹ donde se establece el tipo de proyectos de las organizaciones que tendrán prioridad para fines de la entrega de recursos por parte de la Administración Pública del D.F. Las seis actividades prioritarias que se enlistan son: atención a la población vulnerable y/o en situación de riesgo; incremento de los niveles de cohesión y organización social; fomento de la equidad; respeto a la diversidad; promoción del reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales; y desarrollo de investigaciones, evaluación de acciones, capacitación, fomento y apoyo directo a los proyectos que la legislación correspondiente señale.

⁹ Artículo 17 del Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

3. DERECHOS DE LAS ORGANIZACIONES

En cuanto a los derechos de las OSC encontramos gran uniformidad en los marcos legales estatales, a diferencia de los apartados previos. En la Tabla 4 se presentan los cuatro tipos de derechos que fueron incluidos en el análisis y se señalan los estados de la Federación que cuentan con algunos o la totalidad de ellos dentro de su ley de fomento de actividades realizadas por las OSC.

TABLA 4. DERECHOS DE LAS ORGANIZACIONES

Derecho	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas	TOTAL
1. Inscripción al registro				✓			✓	2
2.1 Apoyos y estímulos económicos	✓	✓		✓	✓	✓	✓	6
2.2 Apoyos y estímulos fiscales	✓	✓		✓		✓	✓	5
2.3 Apoyos y estímulos en especie	✓				✓			2
3.1 Participación en formulación de políticas públicas	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
3.2 Participación en ejecución de políticas públicas	✓	✓	✓	✓			✓	5
3.3 Participación en seguimiento y evaluación de políticas públicas		✓	✓	✓				3
4. Asesoría y capacitación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
TOTAL	6	6	4	7	3	4	7	

Todos los estados contemplan como derecho de las organizaciones el recibir asesoría y capacitación para sus integrantes.

En la Ley Federal de Fomento, el derecho a la inscripción en el Registro es considerado tanto un derecho como una obligación de las organizaciones que quieran acceder a recursos públicos. Los estados de Tamaulipas y Zacatecas siguieron ese modelo e incluyeron el registro en los dos apartados mencionados, mientras que los demás estados lo definieron como una obligación. En el caso de Tlaxcala, la inscripción es un derecho que se establece sólo en el Reglamento de la Ley.

El derecho a recibir apoyos y estímulos públicos se subdivide en económicos, en especie, fiscales o de otro tipo. Al respecto, exceptuando Morelos, los apoyos y estímulos económicos se encontraron en la mayoría de las leyes estatales. En cuanto a apoyos y estímulos fiscales, la mayoría de las entidades los contemplan; con excepción de Morelos y Tlaxcala. Únicamente Baja California y Tlaxcala contemplan de forma explícita los apoyos y estímulos en especie. Por otro lado, las leyes de Tamaulipas y el Distrito Federal incluyen también la posibilidad de recibir beneficios administrativos por parte de la Administración Pública Estatal. El caso de Morelos llama la atención, puesto que en su artículo 2 define los estímulos y apoyos como aquellas “acciones de reconocimiento *no económicos* mediante las cuales la Secretaría reconoce la labor destacada de las organizaciones participantes”.

La Ley Federal de Fomento establece como un derecho de las OSC participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades en relación con las actividades que contempla la Ley. Con el propósito de comparar las leyes estatales, se tomaron tres categorías de participación en relación con las políticas públicas: formulación; ejecución; y seguimiento y evaluación. Al respecto, Tlaxcala no prevee ninguna de las tres categorías. Veracruz no incluye la participación de las OSC durante la ejecución; seguimiento y evaluación, pero la permite en la etapa de formulación. Por su parte, Baja California considera las dos primeras pero omite mencionar la participación en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Las demás entidades contemplan la participación de las OSC en las tres fases de las políticas públicas.

4. OBLIGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES PARA ACCEDER A APOYOS Y ESTÍMULOS

Del artículo 7º de la Ley Federal de Fomento, se tomaron en cuenta ocho de las trece obligaciones aplicables a las OSC que deseen acceder a apoyos y estímulos para comparar las normatividades estatales. La mayoría de ellas están encaminadas a garantizar el buen uso de los recursos públicos otorgados a través de la transparencia y rendición de cuentas a la autoridad. Como se ha mencionado anteriormente, el establecimiento de derechos y obligaciones para las OSC

tiene como resultado natural su certeza jurídica y la garantía de su autonomía. Al hacer de las OSC sujetos de fomento, y de apoyos y estímulos públicos, la transparencia de sus acciones y de la forma como ejercen dichos recursos adquiere un carácter obligatorio. En las leyes de Baja California y el Distrito Federal se establecen deberes adicionales de transparencia. En el primer caso, respecto de sus donantes; y en el segundo, del público en general.

Todas las leyes analizadas establecen como condición para acceder a recursos y estímulos públicos la inscripción a un Registro de OSC a nivel estatal. Dicha condición proviene de la necesidad de asegurar que las OSC beneficiarias cumplan con los requisitos mínimos establecidos en la Ley.

En segundo lugar, presente en seis entidades y en concordancia con la idea de certeza jurídica, aparece la obligación de constituirse en forma legal. En el caso de Morelos, no se incluye dicha obligación de forma explícita, pero en su artículo 19 se indica que en el Registro se hará constar, entre otras cosas, la fecha de la constitución y razón social o denominación. Asimismo, encontramos las obligaciones de entregar informes de actividades, así como de su operación administrativa y financiera; y la promoción de la profesionalización y capacitación de sus integrantes.

En tercer lugar, con menciones en cinco entidades, aparecen las obligaciones de contar con un sistema de contabilidad y de notificar sobre modificaciones en su estructura. Finalmente, sólo tres entidades (Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas), incluyen la obligación explícita para las OSC de infor-

mar sobre sus fuentes de financiamiento. Este es un punto que vale la pena resaltar ya que, si bien la obligación de informar sobre la operación administrativa y financiera podría ser entendida como equivalente a informar sobre las fuentes de financiamiento, esas entidades hicieron explícito el tema, eliminando así cualquier margen de interpretación.

En la Tabla 5 se muestran las ocho obligaciones analizadas en las normas estatales. Tamaulipas y Zacatecas presentan las ocho obligaciones definidas para el análisis, seguidas por Distrito Federal (7) y Veracruz (6), Tlaxcala (5), y Baja California y Morelos (4).

En el Reglamento de la ley de Tlaxcala, se amplían las obligaciones referentes a la inscripción en el Registro para señalar que las organizaciones deben informar a la autoridad periódicamente sobre sus nuevos afiliados, refrendar su registro en el primer bimestre de cada año, y solicitar autorización cuando pretendan destinar sus recursos a fines distintos para los que fueron autorizados.

TABLA 5. OBLIGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES PARA ACCEDER A APOYOS Y ESTÍMULOS

Obligación	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas	TOTAL
1. Inscripción al registro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
2. Constitución en forma legal	✓	✓		✓	✓	✓	✓	6
3. Notificar sobre modificaciones en su estructura		✓	✓	✓		✓	✓	5
4. Presentar informes de actividades		✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
5. Contar con un sistema de contabilidad		✓		✓		✓	✓	4
6. Informar sobre fuentes de financiamiento		✓		✓	✓		✓	4
7. Informar sobre su operación administrativa y financiera	✓	✓		✓	✓	✓	✓	6
8. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes	✓		✓	✓			✓	4
TOTAL	4	7	4	8	5	6	8	

5. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY

En su artículo 10, la Ley Federal de Fomento establece a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil —conformada por las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores— como la autoridad responsable de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social tendrá la labor de coordinar a las demás dependencias y entidades para realizar las acciones de fomento.

No todas las legislaciones estatales crean instancias *ad hoc* para la ejecución de la Ley ni todas estas instancias cuentan con las mismas atribuciones. En el Distrito Federal y Veracruz, las autoridades que se establecen tienen facultades únicamente en términos de la administración del Registro que da acceso a las organizaciones a los recursos públicos, dejando como una obligación general para las dependencias y entidades el resto de las acciones de fomento. En ambos casos, la autoridad es una entidad del Poder Ejecutivo Estatal, y se omite especificar el responsable de la coordinación, evaluación y formulación de la política de fomento.

Baja California se destaca por centralizar los recursos públicos en una Coordinación que recibe los proyectos de las OSC y determina su financiamiento de acuerdo a una diversidad

de criterios, tales como la disponibilidad de recursos en el presupuesto de egresos, la necesidad del proyecto de conformidad con los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal, o la evaluación del impacto y la calidad de los servicios que preste la organización solicitante. Esta Coordinación también tiene facultades para sancionar a las organizaciones infractoras, facilitar el otorgamiento de donativos por parte de las dependencias de la Administración Pública Estatal, y promover el otorgamiento de incentivos fiscales y medidas de simplificación administrativa.

En Morelos, la Secretaría de Gobierno es la encargada de administrar el Registro, así como de otorgar estímulos, apoyos y reconocimientos a las organizaciones registradas, mientras que la Comisión facilita la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de fomento.

En Tamaulipas y Zacatecas se sigue el patrón establecido en la Ley Federal de Fomento en donde se delega el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de fomento en una Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y la administración del Registro corresponde a una Secretaría Técnica designada por el Ejecutivo.

Dado que la ley de Tlaxcala está encaminada, exclusivamente, a regular el otorgamiento de recursos públicos, las atribuciones del Consejo Estatal de Organizaciones Sociales están centradas en la integración del Registro, vigilancia del

cumplimiento de las obligaciones de las OSC y emisión de recomendaciones con base en las solicitudes o proyectos de las organizaciones. En la Tabla 6 a continuación, se presenta esta información por entidad federativa.

TABLA 6. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY

Entidad Federativa	Autoridad
Baja California	La Coordinación (Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Baja California)
Distrito Federal	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (sólo en materia de Registro)
Morelos	Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones ¹⁰
Tamaulipas	Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil ¹¹
Tlaxcala	Consejo Estatal de Organizaciones Sociales ¹²
Veracruz	Subsecretaría de Gobierno ¹³ (sólo en materia de Registro)
Zacatecas	Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil ¹⁴

¹⁰ Conformada por un representante de: la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, la Secretaría de la Contraloría Estatal o Municipal, del Poder Legislativo, y 2 representantes de las OSC.

¹¹ Conformada por la Secretaría General de Gobierno, y las Secretarías de Desarrollo Social; Finanzas; y Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología.

¹² La Dirección de Atención a Grupos Sociales de la Secretaría de Gobierno es la encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo (art. 34 del Reglamento de la Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala).

¹³ Con el auxilio de la Subsecretaría de Desarrollo Social (art. 3 del Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave).

¹⁴ Conformada por la Secretaría General de Gobierno; de Planeación y Desarrollo Regional; de Finanzas; de Desarrollo Económico; y el Desarrollo Integral de la Familia.

6. DEFINICIÓN, FACULTADES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

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, 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.

A fin de comparar lo establecido por las normas de las entidades federativas respecto a las características de dichos organismos, se utilizaron las siguientes variables: tipo de organismo, facultades, miembros, método de selección y duración en el cargo. 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. Sus nombres y facultades se presentan en la Tabla 7.

La Ley de Fomento del Distrito Federal no hace referencia a instancias similares. Sin embargo, el Reglamento menciona al Consejo de Desarrollo Social y a los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social¹⁵ y los faculta para coordinar, aprobar, dar seguimiento y evaluación a los programas de promoción del desarrollo social. Por su parte, ni la ley ni el reglamento de Veracruz hacen referencia al tema.

¹⁵ En la conformación de ambos consejos se incluye a tres representantes de organizaciones civiles y organizaciones sociales, entre otros.

En el caso de Morelos, la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil funge como autoridad para la ejecución de la ley y como organismo de participación y consulta de las OSC. Lo mismo ocurre en Tlaxcala, donde ambas funciones recaen en el Consejo Estatal de Organizaciones Sociales.

Las facultades que se tomaron en cuenta para realizar el análisis comparado, se concentraron en tres categorías: consultiva, de sanción, y de contraloría. De éstas, únicamente la facultad consultiva se encuentra en todas las leyes que cuentan con organismos específicos. Las facultades de sanción se encuentran en Baja California y Zacatecas, y las de contraloría en Tlaxcala y Zacatecas.

TABLA 7. ORGANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

Entidad Federativa	Organismo de participación y consulta	Facultades			Total
		Consultiva	De sanción	Contraloría	
Baja California	Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social	✓	✓		2
Morelos	Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	✓			1
Tamaulipas	Consejo Técnico Consultivo	✓			1
Tlaxcala	Consejo Estatal de Organizaciones Sociales	✓		✓	2
Zacatecas	Consejo Técnico Consultivo	✓	✓	✓	3
Total		5	2	2	

Respecto a la composición de los organismos, destaca el caso de Zacatecas, donde se incluye un representante de cada una de las organizaciones con registro vigente para un periodo de tres años; así como Baja California, en donde participa un miembro de cada uno de los ayuntamientos y 11 miembros de las OSC, que se eligen en representación de los cinco municipios del estado. La composición de todos los organismos que crean las leyes estatales se presenta a continuación en la Tabla 8.

TABLA 8. COMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

Entidad Federativa	Poder Ejecutivo	Representantes			% de OSC
		Poder Legislativo	OSC	Otros sectores	
Baja California	8	0	11	0	58%
Morelos	2*	1	2	0	40%
Tamaulipas	2	2	9	4	53%
Tlaxcala	2	1	2	0	40%
Zacatecas	2*	1	1 por cada OSC con registro vigente	3	N.A. **

* Se incluye como servidor público del Poder Ejecutivo Estatal al Secretario Ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta de su Presidente.

** El número total de representantes no es fijo, ya que depende del número de OSC con registro vigente.

7. REGISTRO DE LAS OSC

Para que las normatividades estatales puedan cumplir con su objetivo principal de fomentar las actividades de las organizaciones, llevar un registro de las organizaciones de la sociedad civil es una fundamental. A través del Registro, la autoridad puede conocer los datos de las organizaciones que serán sujetos de apoyos y estímulos, mantener actualizado a sus datos, acumular información histórica sobre el desarrollo de las mismas y garantizar a la sociedad que los recursos que se destinan a ellas se emplean únicamente en las actividades objeto de fomento. Otros datos relevantes sobre el registro son la facilidad para su consulta y si la pertenencia al mismo es requisito indispensable para obtener apoyos y estímulos públicos.

El único estado que omite la definición del Registro como de carácter público es Tlaxcala. En los demás casos se presenta esta característica. En ese sentido, el Reglamento de la Ley de Baja California amplía el tema al aclarar que a más tardar el mes de febrero de cada año se deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado una lista con los datos de todas las organizaciones inscritas en el Registro.

En todas las leyes analizadas, el Registro es obligatorio para obtener apoyos y estímulos públicos. Dada esta obligatoriedad, los requisitos para la inscripción adquieren mayor relevancia, ya que pueden abrir o cerrar las puertas de la subsistencia y, por ende, de la participación a las organizaciones de la sociedad civil.

Las entidades que coinciden en mayor medida con la Ley Federal de Fomento en cuanto a los requisitos para la inscripción son Tamaulipas y Zacatecas. En estos casos es necesario presentar el acta constitutiva, especificar las actividades que realizarán de acuerdo a su objeto social, prever en dicha acta que destinarán los apoyos y estímulos al cumplimiento del mismo, tener la obligación legal de no distribuir los remanentes de los recursos que reciban entre sus asociados, acreditar la ciudadanía de su representante legal e incluir una cláusula de transferencia del patrimonio a otras organizaciones en caso de disolución. En el caso de Tamaulipas, además deben señalar la denominación de las redes de las que forman parte y su domicilio legal. En cuanto a coincidencia con la Ley Federal de Fomento, en orden descendente, les siguen Veracruz, en donde no se exige la acreditación de la ciudadanía del representante legal; el Distrito Federal, donde tampoco se incluye la obligación legal para destinar apoyos y estímulos únicamente a su objeto social ni la cláusula de no transferencia de recursos en caso de disolución; Tlaxcala, que tampoco incluye la especificación de las actividades de objeto social ni la cláusula de no distribución de remanentes entre los asociados; Baja California, donde sólo se requiere acta constitutiva, inscripción al Registro Federal de Contribuyentes y al Registro de Causantes del estado; y Morelos, donde únicamente se solicita especificar las actividades de objeto social de la organización.

El caso de Tlaxcala llama la atención, ya que uno de los requisitos para solicitar el registro es exhibir el padrón de beneficiarios actualizado, que deberá contener nombre

completo, localidad, municipio y clave de credencial de elector, lo cual podría constituir una barrera de entrada para organizaciones que, por la naturaleza misma de sus actividades, no cuenten con un padrón formal de beneficiarios —por ejemplo, aquellas dedicadas a la investigación científica, cuyo beneficio es a la sociedad en general y no sólo a un grupo identificable de personas—, aquellas que trabajen con población marginada que no posea credencial de elector, o aquellas cuyos beneficiarios no deseen ser identificados —por ejemplo, personas con VIH, mujeres maltratadas, etc.

Asimismo, cabe destacar que la normatividad de Baja California contempla dos tipos de registro: el Catálogo, para efectos de promoción, difusión y acceso a recursos públicos; y el Directorio, para todos los beneficios de la ley excepto la obtención de recursos.

En este punto cabe destacar que, aún cuando los requisitos varíen, el propósito del registro de OSC es siempre el mismo: asegurar que las organizaciones que reciban apoyos y estímulos públicos cumplan con las características que las hagan legítimas destinatarias de estas acciones de fomento, es decir contribuir al bienestar social. Por ello resultaría aconsejable buscar conciliar la variedad de registros a nivel estatal y federal con miras a simplificar los trámites que tienen que realizar las organizaciones, así como la labor de fomento de las autoridades.

8. SANCIONES Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de la normatividad por parte de las OSC es una forma de garantizar su carácter vinculante. Si bien las normas establecen derechos y organismos de participación y consulta para las OSC, también es necesario que prevean la manera de hacerles cumplir con sus obligaciones. Estamos, nuevamente, ante un ejercicio de certeza jurídica ya que al definir las sanciones y su aplicación, la autoridad no se puede exceder en su aplicación y, en caso de que así sucediera, la misma Ley establece los medios al alcance de las organizaciones para salvaguardar sus derechos.

En general, se identifica en las leyes estatales un rango de sanciones que van desde un apercibimiento, hasta la cancelación definitiva de la inscripción al Registro.

TABLA 9. SANCIONES A LAS ORGANIZACIONES

Sanción	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas	TOTAL
1. Apercibimiento	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6
2. Multa			✓	✓			✓	3
3. Suspensión del registro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
4. Cancelación definitiva del registro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
TOTAL	3	3	4	4	2	3	4	

La tabla anterior muestra que tres de los siete estados sí consideran todos los tipos de sanción. La multa sólo se contempla en tres leyes estatales: Morelos, Tamaulipas y Zacatecas. Nuevamente, el caso de Tlaxcala llama la atención, dado que incluye la suspensión temporal o definitiva del otorgamiento de recursos públicos, e incluso la devolución de los recursos públicos asignados.

A excepción de Tlaxcala y Baja California, todas las leyes establecen el tipo de sanción que corresponde a cada tipo de infracción. Sin embargo, hay que aclarar que en el segundo caso esta relación se establece en su Reglamento. En Veracruz destaca que la Subsecretaría de Gobierno podrá revocar el registro cuando a su juicio “exista una causa debidamente fundada y justificada”¹⁶, lo que podría aportar un mayor margen de discrecionalidad.

Los reglamentos son más específicos en muchos puntos que la ley estatal no alcanza a cubrir. Por ejemplo, en Veracruz, el Reglamento de la Ley contempla la revocación y la nulidad como sanciones a las organizaciones: el primer caso, cuando se incumpla con la Ley; el segundo, cuando se tengan pruebas de que la organización no cumplía con los requisitos desde un principio. Las organizaciones sancionadas tienen el derecho de audiencia una vez que se inicie el proceso ya sea de revocación o nulidad.

Aunque se deduce que del incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la Ley se deriva una infracción que puede ser sancionada, en algunas leyes se estable-

¹⁶ Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave.

cen de manera específica aquellas acciones u omisiones que constituyen una infracción.

Las causas de infracción explícitas consideradas en el presente análisis fueron: actividades de autobeneficio, actividades ajenas a su objeto social, proselitismo político, proselitismo religioso, distribución de remanentes financieros entre los integrantes, no entregar informes, falsedad en informes, falta de transparencia y rendición de cuentas, y no informar de cambios en el acta constitutiva.

En lo que toca a los medios de impugnación disponibles para las OSC ante sanciones impuestas, es preciso mencionar que las siete entidades federativas prevén este tipo de medios en contra de las resoluciones de la autoridad.

IV. CONCLUSIONES

Las organizaciones de la sociedad civil emanan de la pluralidad social y son conscientes de las demandas y necesidades de la ciudadanía. Por tanto deben gozar de derechos y garantías para participar en el desarrollo de la democracia y la construcción de una sociedad más justa que brinde más y mejores oportunidades a los ciudadanos. En el proceso de consolidación democrática en México, su experiencia debe enriquecer la planeación y diseño de las políticas públicas, supervisar su ejecución y evaluar sus resultados, así como colaborar con el Estado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y por el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como se mencionó en el primer apartado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil marcó una gran diferencia en la concepción de las organizaciones como un sector de la sociedad que debe ser impulsado desde el Estado. La Ley Federal de Fomento amplió el marco de sus actividades, estableció organismos institucionales de interlocución entre el Estado y las OSC, y garantizó tanto su acceso a apoyos y estímulos públicos como su participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Así, el fomento de una cultura cívica de corresponsabilidad entre el Estado y las OSC que comenzó a nivel federal con la aprobación de la Ley, podría ser reproducido y adecuado a las condiciones específicas de las 32 entidades federativas. Sin embargo, no en todos los casos ha ocurrido así.

Hasta el momento, únicamente el 22% de las entidades (7) han legislado en materia de fomento a las actividades de las OSC; y de éstas, sólo cuatro han emitido el Reglamento de la Ley. Esto significa que en el 78% de los Estados de la Federación las OSC no cuentan con un marco normativo que regule sus actividades, les garantice 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 un paso importante para avanzar en la institucionalización de una democracia de ciudadanos y para brindar certidumbre jurídica a la relación entre las OSC y el Estado.¹⁷ Mientras las entidades federativas no avancen en este sentido, la relación de las OSC con el gobierno seguirá caracterizada por la ausencia de: mecanismos claros para influir en las políticas públicas, certidumbre y transparencia en la recepción de recursos y estímulos públicos, y claridad respecto a sus derechos y obligaciones. Aunado a ello, la autoridad carecerá de mecanismos que le permitan impulsar el desarrollo de las OSC y exigirles la correcta administración de los recursos otorgados.

Respecto a la comparación de las normas estatales con la legislación federal, de acuerdo con los datos aquí presentados, existe gran variación entre la mayoría de las legislaciones estatales en todas las variables consideradas. Con las excepciones de Tamaulipas y Zacatecas, que presentan nor-

¹⁷ Es necesario destacar que actualmente existen cuatro iniciativas de ley en los Congresos de Campeche, Michoacán, Puebla y Sonora. Dichas iniciativas fueron presentadas posteriormente a la Ley Federal de Fomento y presentan características similares a ésta. Ver Tabla 2 del capítulo II.

mas muy similares a la Ley Federal de Fomento —y fueron aprobadas en fechas posteriores—, algunas de las legislaciones estatales tienen limitaciones serias para el desarrollo y la incidencia de las OSC en las políticas públicas.

En Baja California, no se otorga a las OSC el derecho a participar en el seguimiento y evaluación de políticas públicas, y además se centralizan los recursos en una dependencia del Estado quien determina el financiamiento de los proyectos de las OSC. En Morelos, se advierte que los estímulos y apoyos que serán otorgados a las OSC son “acciones de reconocimiento no económicos”. En el Distrito Federal, no se establece una autoridad específica *ad hoc* encargada de ejecutar la Ley, sino que se menciona sólo como obligación general para las dependencias y entidades y no se establece ningún organismo de participación y consulta para las OSC. En Veracruz, únicamente se permite a las OSC participar en la formulación de políticas, más no en su implementación y evaluación. Tampoco se establece una autoridad responsable de la ejecución de la Ley ni se crean organismos específicos de participación para las OSC. En Tlaxcala, solamente se regula el otorgamiento de recursos públicos que se destinen a las acciones de bienestar y desarrollo social que realicen las OSC y se omite señalar cualquier disposición relacionada con la participación de éstas en las políticas públicas.

Así, si bien cada estado debe encontrar su propio camino para fomentar las actividades de este sector tan fundamental para el desarrollo político y social del país, es aconsejable buscar un balance en el cual se tienda a una homologación de criterios a nivel estatal y federal, de modo que se sumen esfuerzos para el fomento de las actividades de las OSC.