

## CAPÍTULO 2.

### ANTECEDENTES Y CONTEXTUALIZACIÓN DE LA RELACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL Y LAS OSC

#### 2.1. La relación entre el gobierno y las OSC

La estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos se basa en las estructuras de negociación que permiten ordenar las relaciones del gobierno con la acción colectiva organizada. En el caso de México, la estructura de mediación por más de siete décadas fue el corporativismo, representado por los sectores obrero, campesino y popular, cuyas características más relevantes son las siguientes:

- El reconocimiento jurídico de las OSC está sujeta a la valoración de su pertinencia ideológica y política por parte de los servidores públicos;
- La participación de las OSC se subordinó a principios de autoridad de tipo vertical, y están al margen del ciclo de las políticas públicas;
- Las OSC se articulan con el gobierno de manera estamental, sin capacidad de colaboración, cooperación y coordinación, y
- En las organizaciones de adscripción masiva, la afiliación de los individuos está decidida por obligación, sin opciones de pertenencia voluntaria.<sup>50</sup>

La referencia a procesos históricos aporta una mejor comprensión de la relación entre el gobierno y las formas emergentes de acción colectiva, en la medida en que permite alejarse de visiones reduccionistas respecto de la realidad social y distinguir las diversas interacciones entre ellos. Rafael Reygadas Robles Gil (1999) propone cuatro fases recorridas por la relación entre el gobierno y la sociedad civil en México desde 1956 hasta 1999, las cuales se sintetizan en el cuadro 2.<sup>51</sup>

**Cuadro 2.**  
**Etapas de la relación entre el gobierno y la sociedad civil**

Primer periodo (1956-1968)	Luchas por la democracia sindical y estudiantil
Segundo periodo (1969-1981)	Movimientos y organizaciones sociales
Tercer periodo (1982-1988)	Crisis e iniciativas por la democracia
Cuarto periodo (1989-1999)	Movimientos ciudadanos e indígenas

**Fuente:** Elaboración propia con base en las ideas de Rafael Reygadas Robles Gil.

50 Fernando Pliego Carrasco. “La contribución de la figura jurídica de ‘Asociación Civil’ a la transición democrática en México”. Yolanda Meyenberg Leycegui y J. Mario Herrera Ramos (coords.). *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 208-209.

51 Rafael Reygadas Robles Gil. “Relaciones entre organizaciones civiles y políticas. De la historia a los desafíos del presente”. *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, núm. 8, vol. III, México, Demos / Instituto de Análisis y Propuestas Sociales / Foro de Apoyo Mutuo, primavera de 1999, pp. 33-53.

En la relación (y tensión) del gobierno y la sociedad civil en la segunda mitad del siglo xx y principios del XXI, se pueden detectar las interacciones entre los actores y sus proyectos, así como las implicaciones de las demandas e intereses sociales. En este sentido, se considera que los fenómenos colectivos contribuyeron en la modernización política y en la democratización del espacio público.

El primer periodo se caracteriza por las luchas contra el presidencialismo y el corporativismo iniciadas por ferrocarrileros en la segunda mitad de los años cincuenta, continuadas por maestros, médicos, telegrafistas y estudiantes de educación superior en los sesenta. Estas prácticas colectivas constituyeron una de las formas de la sociedad civil emergente; la crítica al corporativismo ha sido una aportación de este sector de la sociedad civil a la construcción de la democracia.

El 2 de octubre de hace más de 45 años constituye el momento en que el sistema político posrevolucionario empezó a perder su legitimidad histórica. El movimiento estudiantil de 1968 representa un parteaguas de la sociedad civil mexicana moderna, al influir en las mediaciones del régimen político e imprimir dinamismo a la expresión de intereses sociales organizados de la clase media.

En el segundo periodo el movimiento estudiantil de 1968 desencadenó el surgimiento de movimientos sindicales, campesinos, urbano populares, ambientalistas, feministas e incluso guerrilleros entre 1972 y 1974, que demandan democracia y justicia social en el país. Las organizaciones de la sociedad tanto civiles como sociales irrumpieron como actores y modificaron prácticas políticas añejas.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y es reflejo de los valores de dicho sistema. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter político, social y económico. En este contexto, destaca la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976 y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977.

En el tercer periodo existen dos momentos importantes que caracterizaron la vinculación del gobierno y la sociedad civil: el sismo de 1985 y las elecciones presidenciales de 1988. En 1985 la expresión sociedad civil irrumpió en México como conjuntos organizados solidarios e independientes del gobierno

y que tratan de estructurar la participación ciudadana.<sup>52</sup> En tanto, los comicios federales de 1988 generaron una insurgencia cívica mediante la movilización de los ciudadanos en general, quienes con su voto, y luego con las protestas, manifestaron su crítica al régimen de partido hegemónico.

Estos acontecimientos estuvieron acompañados por la aplicación de los programas de ajuste estructural, la reconversión productiva, la reforma del sector público y la reducción del gasto social. Mientras, en 1983 se introdujo en el artículo 26 constitucional el sistema de planeación democrática y se publicó la Ley de Planeación, la cual fija las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.<sup>53</sup> Frente a esta situación política y económica resurgió la sociedad civil organizada como un nuevo actor que personifica un modelo de acción colectiva que se distingue de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta, por plantear y defender causas específicas.

En el cuarto periodo se observan dos tendencias: 1) después de 1988 los movimientos ciudadanos organizados desempeñaron un papel destacado en la lucha por elecciones equitativas y en la realización de consultas a la ciudadanía, y 2) a partir de 1994 las OSC intensifican la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y las acciones a favor de la paz en Chiapas.

El Plebiscito por la Democracia del 21 de marzo de 1993 que busca una reforma política para el Distrito Federal, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Alianza Cívica/Observación 94, el Referéndum de la Libertad de 1995, la Consulta sobre la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, la Acción Ciudadana por la Democracia y la Vida en 1999, constituyen experiencias participativas y ejercicios ciudadanos de democracia directa en busca de ser legalizados e instituidos.<sup>54</sup> Estas prácticas revelan nuevas formas de trato y propuesta entre el gobierno y la acción colectiva organizada.

En esta etapa, la administración pública reforzó la participación de la sociedad civil, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, en el logro de los

52 Carlos Monsiváis. "En torno a la sociedad civil", en Nelia. E. Tello Peón (comp.). *Ponencias de la III Convención Internacional de Trabajo Social 1995. Sociedad civil: catarsis o movilización hacia el desarrollo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Escuela Nacional de Trabajo Social, 1995, pp. 42-50.

53 Poder Ejecutivo Federal. "Ley de Planeación". México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se faculta al Ejecutivo Federal para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales. Sin embargo, hasta la fecha la referida Ley no cuenta con su Reglamento.

54 Rafael Reygadas Robles Gil. *Op. cit.*, p. 46.

objetivos de desarrollo social, fortaleciendo la iniciativa, organización y responsabilidad de la comunidad, por lo que el 4 de junio de 1992 se creó el Instituto Nacional de Solidaridad (Insol), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>55</sup> En esa fecha, dicho Instituto tiene entre otras atribuciones, promover la participación solidaria de campesinos, indígenas y grupos urbanos menos favorecidos, en las acciones que llevan a cabo los sectores público, social y privado para elevar su calidad de vida.

Después del año 2000 se manifiesta una sociedad civil organizada que transita de la contestación y crítica al gobierno, a la estrategia de impulsar avances democráticos, reformas legislativas y políticas públicas. En este sentido, se puede ubicar un quinto periodo: OSC y políticas públicas (2000-2012). En este ciclo, coyuntura, duración corta braudeliana se ubica el caso que se analiza, específicamente en los años que van del 2005 al 2012: el proceso de gobernanza en el Consejo de la LFFAROSC.

José Luis Méndez (1998) compiló, de manera pionera, un conjunto de estudios empíricos y concretos sobre la relación entre las OSC y políticas públicas en México y Centroamérica.<sup>56</sup> En dicho texto se muestra la importancia que han adquirido las OSC tanto en su número como en cuanto a su participación en el diseño y ejecución de políticas sociales, ambientales y económicas. También se analizan casos donde las OSC mantienen relaciones más cooperativas que conflictivas con el sector gubernamental.

En los cinco periodos planteados más arriba se puede observar que la presencia de procesos colectivos, donde los movimientos sociales constituyen el origen de la sociedad civil organizada, se presentan acontecimientos detonantes: el movimiento estudiantil de 1968 (primer periodo); la reforma política de 1977 (segundo periodo); la nueva Ley de Planeación de 1983, el sismo de 1985 y las elecciones presidenciales de 1988 (tercer periodo); el conflicto en Chiapas que surgió en 1994 (cuarto periodo), así como la alternancia en la presidencia de la República del 2 de julio del 2000 y la publicación de la LFFAROSC el 9 de febrero del 2004 (quinto periodo).<sup>57</sup>

55 Poder Ejecutivo Federal. “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 04 de junio de 1992.

56 José Luis Méndez. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 495 pp.

57 Ferdinand Braudel al abordar el término acontecimiento señala que: “Por lo que a mí se refiere me gustaría encerrarlo, aprisionarlo, en la corta duración: el acontecimiento es explosivo, tonante”. (*La historia y las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 64). Por su parte, Jon Elster establece que: “Un hecho es una instantánea temporal de una corriente de acontecimientos o una serie de tales instantáneas. En las ciencias sociales los acontecimientos elementales son las acciones humanas individuales, incluidos los actos mentales como la formación de creencia”. (*Tuercas y tornillos*. Barcelona, Gedisa, 1996, p. 13).

Los acontecimientos anteriores desencadenaron hechos históricos trascendentales en el país que pueden dar lugar a concebir un tiempo de larga duración braudeliana, el cual vincula el pasado con el presente: la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Se puede observar que la activación y desarrollo de las OSC contribuyeron a la democratización del país y la competencia política influyó en el fortalecimiento de las OSC.

Uno de los cambios más destacados en la acción colectiva ha sido el crecimiento en el número de OSC, su mayor visibilidad y creciente incidencia en la agenda nacional y en la propuesta de cursos de acción de solución a problemas específicos. Es decir, la sociedad civil se reorganizó, pasando de la histórica posición de cuestionamiento a la autoridad gubernamental a la colaboración crítica en el proceso de gestión de las políticas públicas.

Entre las transformaciones graduales que ha logrado la acción colectiva organizada mediante su participación e incidencia en los cambios democráticos, se encuentran las siguientes:

- La reforma política de 1977 representó el más significativo paquete de innovaciones a las reglas formales del acceso al poder desde los años cuarenta. Esta reforma se convirtió en la primera respuesta sistemática y de nuevo diseño institucional para iniciar la apertura del régimen político;
- La construcción del marco legal e institucional en materia ambiental: en 1971, el Congreso federal aprobó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; en 1982 se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), y en 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;<sup>58</sup>
- El respeto y garantía de los derechos humanos mediante la creación de organismos públicos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en las entidades federativas;
- Los derechos reproductivos de las mujeres y la equidad de género, los cuales se han incorporado en programas sociales, políticas de salud y en la administración pública como estrategia transversal;
- La ciudadanización del órgano electoral federal, lo que se conoce como el Instituto Federal Electoral (IFE), y

58 Mario Alberto Velázquez García. “Los movimientos ambientales en México”, en *Los grandes problemas de México. VI Movimientos sociales*. Ilán Bizberg y Francisco Zapata (coords.). México, El Colegio de México, A.C., 2010, pp. 275-335.

- Los avances en la transparencia y el acceso de información pública han sido una aportación de las OSC. La primera iniciativa de ley sobre transparencia fue impulsada en el año 2001 por el Grupo Oaxaca, quien logró, junto con los partidos políticos y el Ejecutivo Federal, que en abril del 2002 el Congreso de la Unión aprobará la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>59</sup>

## 2.2. Evolución y presencia de las OSC en México

En el inicio del quinto periodo de la relación entre el gobierno y la acción colectiva organizada que se refiere a la participación de las OSC en las políticas públicas que abarca del 2000 al 2012, se observa una mayor presencia de las OSC en la escena pública nacional, lo cual se refleja en una tendencia creciente en su número.

Miriam Calvillo y Alejandro Favela (2004) en su estudio sobre el estado cuantitativo de las OSC que comprendió los años de 1998 a 2000 ubicaron en 1998 un total de 8,618 OSC, en tanto que para 1999 la cifra fue de 9,283 y en el 2000 la cantidad fue de 10,805.<sup>60</sup>

Por otra parte, en el Censo Nacional de Organizaciones Civiles levantado en el año 2000, producto de un esfuerzo conjunto del Insol (ahora Instituto Nacional de Desarrollo Social), la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I) y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), el número de organizaciones ciudadanas detectadas en el país fue de 9,013; de ellas 1,492 (16.55%) correspondían al Distrito Federal.<sup>61</sup>

59 El Grupo Oaxaca se trató de un fenómeno inédito de movilización social que tuvo su origen en la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo del 2001 en Oaxaca, Oaxaca. (Juan Francisco Escobedo. “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Universidad de Palermo / Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, julio-diciembre del 2003, pp. 63-92).

60 Miriam Calvillo Velasco y Alejandro Favela Gavia. “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”, en Jorge Cadena Roa (coord.). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 73-120.

61 Clara Inés Charry S. “Geoestadísticas de las ONG’s en México hoy”. *Polis*, vol. 1, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 2000, p. 191. En 1997, Fernando Pliego Carrasco ubicó 900 OSC, de las cuales 640 logró entrevistar, que desarrollan sus actividades o tienen su sede principal en la ciudad de México. (*Panorama de las Organizaciones No Gubernamentales en la ciudad de México. Encuesta 1997*. México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. XI-XX).

A partir de la LFFAROSC promulgada en febrero del 2004 se tiene una mayor disponibilidad de datos sobre la evolución en términos numéricos de las OSC en la República mexicana. El cuadro 3 informa sobre las asociaciones ciudadanas inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el periodo 2004-2012. De los datos recopilados se observa que a finales del 2005 se habían inscrito 2,956 OSC y al 31 de diciembre del 2012, se cuenta con 19,826.

**Cuadro 3.**  
**OSC INSCRITAS EN EL REGISTRO FEDERAL DE LAS OSC**

Año	Inscritas por año	Total acumulado por año
2004	3	3
2005	2,953	2,956
2006	1,444	4,400
2007	1,729	6,129
2008	2,300	8,429
2009	2,336	10,765
2010	2,497	13,262
2011	3,315	16,577
2012	3,249	19,826

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

El Registro inició su operación el 24 de noviembre del 2005.

Algunas de las características generales de las OSC son las siguientes: a) tienen una organización formal, aunque no necesariamente bien institucionalizada; b) sus miembros se adscriben voluntariamente a las mismas; c) no actúan guiadas por un afán de lucro individual o privado; d) no realizan ningún tipo de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, y e) sus objetivos implican la búsqueda de cambios políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales a lograr en el corto, mediano o largo plazos.

Las OSC expresan en su interior las limitaciones históricas que han padecido y las condiciones en que se han desarrollado. Sin duda, el sector de OSC en México es reducido, comparado con otros países como lo indica el cuadro 4, lo cual tiene su explicación, entre otros, en los siguientes factores: 1) la falta de una cultura cívica en su vertiente asociativa que constituye una de las herencias de la rigidez autoritaria, y 2) la carencia de una política pública orientada al desarrollo de una sociedad civil activa que refleje la pluralidad política, social, económica y cultural del país.

Incluso se puede ir más allá, y como señalan Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2010), el patrón asociativo es el resultado de tendencias de largo plazo que están relacionadas con el modelo económico, el tipo de régimen político, los patrones culturales dominantes, así como el marco jurídico que regula específicamente los tipos de asociación.<sup>62</sup>

**Cuadro 4.**  
**NÚMERO DE OSC EN OTROS PAÍSES**

País	Número de OSC
Estados Unidos	2,000,000
Brasil	338,000
Argentina	120,000
Chile	106,000

**Fuente:** Michael D. Layton. “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”. *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm. 247, noviembre del 2011, p. 11.

La debilidad del tejido asociativo afecta la representatividad de los mecanismos participativos que están integrados por grupos organizados. En un contexto de escasa acción colectiva organizada se puede dudar de la capacidad de las OSC que forman parte de esta acción colectiva para representar la voz del conjunto de los ciudadanos. No obstante lo anterior, estas OSC pueden llegar a significar por sí mismas mecanismos o espacios para la participación ciudadana, al estar integrados por ciudadanos activos que, generalmente sobre la base de una ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y participar de manera frecuente y sostenida. Sin descartar que algunas pueden promover la deliberación pública, pero no ser especialmente democráticas en el desarrollo de sus actividades.<sup>63</sup>

De las 19,826 OSC en el país, 8,112 (41%) se encuentran en cuatro entidades federativas: como puede verse en el cuadro 5, 4,063 (20.5%) corresponden al Distrito Federal, 1,524 (7.7%) al Estado de México, 1,422 (7.2%) a Veracruz y 1,103 (5.6%) a Oaxaca. Con una presencia baja de OSC están los estados de Baja California Sur con 125 (0.6%), así como Campeche y Colima con 170 (0.9%) cada uno.

62 Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *Op. cit.*, p. 36.

63 María Fernanda Somuano ha demostrado que los valores y las actitudes de los miembros de las OSC no son necesariamente más democráticos que los de los no miembros y que muchas OSC en México todavía tienen formas de organización y funcionamiento que distan de ser democráticas (*Sociedad civil organizada y democracia en México*. México, El Colegio de México, A.C., 2011, 293 pp.).

### Cuadro 5. OSC POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	2012	%
Aguascalientes	248	1.3
Baja California	707	3.6
Baja California Sur	125	0.6
Campeche	170	0.9
Chiapas	749	3.8
Chihuahua	682	3.4
Coahuila	563	2.8
Colima	170	0.9
Distrito Federal	4,063	20.5
Durango	579	2.9
Estado de México	1,524	7.7
Guanajuato	589	3.0
Guerrero	406	2.0
Hidalgo	416	2.1
Jalisco	813	4.1
Michoacán	800	4.0
Morelos	464	2.3
Nayarit	204	1.0
Nuevo León	456	2.3
Oaxaca	1,103	5.6
Puebla	674	3.4
Querétaro	325	1.6
Quintana Roo	253	1.3
San Luis Potosí	276	1.4
Sinaloa	311	1.6
Sonora	356	1.8
Tabasco	268	1.4
Tamaulipas	274	1.4
Tlaxcala	305	1.5
Veracruz	1,422	7.2
Yucatán	320	1.6
Zacatecas	211	1.1
<b>Total</b>	<b>19,826</b>	<b>100.0</b>

Fuente: [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

El cuadro 6 muestra la distribución de las OSC existentes en el país en las distintas actividades que realizan las mismas. Sin embargo, hay que señalar que cuando las OSC se inscriben en el Registro tienen la opción de seleccionar de una a cinco actividades, por lo que la suma total de ellas no es igual al número de organizaciones. Esta amplitud de actividades de las OSC les permite movilizarse en función de los objetivos de los directivos o el conglomerado, así como de las prioridades de los programas de la APF o de los organismos internacionales que apoyan sus proyectos.

**Cuadro 6.**  
**OSC POR ACTIVIDAD, 2012**

Fracción	Actividad	2012	%
I	Asistencia social	4,066	7.44
II	Alimentación popular	2,234	4.09
III	Cívicas	2,362	4.32
IV	Asistencia jurídica	2,097	3.84
V	Pueblos y comunidades indígenas	2,991	5.48
VI	Equidad de género	2,853	5.22
VII	Grupos sociales con discapacidad	2,549	4.67
VIII	Desarrollo comunitario	4,494	8.23
IX	Derechos humanos	3,168	5.80
X	Deporte	1,598	2.93
XI	Salud	3,771	6.90
XII	Ambiente	3,488	6.39
XIII	Fomento educativo	7,736	14.16
XIV	Economía popular	5,573	10.20
XV	Protección civil	1,677	3.07
XVI	Creación y fortalecimiento de OSC	3,554	6.51
XVII	Derechos de los consumidores*	5	0.01
XVIII	Seguridad ciudadana**	74	0.14
XIX	Las que determinen otras leyes	328	0.60
	<b>Total</b>	<b>54,618</b>	<b>100</b>

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

\* La actividad “Promoción y defensa de los derechos de los consumidores” se incorporó al artículo 5 de la LFFAROSC el 28 de enero del 2011.

\*\* La actividad “Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana” se agregó al artículo 5 de la LFFAROSC” el 25 de abril del 2012.

Las OSC pueden registrarse bajo múltiples actividades, no necesariamente representativas de su objeto social preponderante, lo cual dificulta identificar las áreas de acción a las que efectivamente se dedican y contar con datos precisos que sirvan como base para generar políticas de fomento a las mismas diferenciadas por actividad. En este sentido, cada una de las 19,826 OSC vigentes en el año del 2012 está clasificada en más de una actividad, por lo que la suma total de actividades no se corresponde con la cifra de OSC.

Se puede observar que en la actividad “Fomento educativo” se concentran más OSC, con el 14.16% del total, por lo que la mayor parte de la acción organizada de la sociedad civil se dirige hacia la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; le sigue la de “Economía popular” con el 10.20%; en tercer lugar “Desarrollo comunitario”, con el 8.23% orientado a la cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, y en cuarto lugar “Asistencia social”, con el 7.44%. Esto significa que las principales actividades de las OSC en México están relacionadas con acercar algún tipo de bienestar y desarrollo a los sectores más vulnerables de la población, como una forma de reivindicación social y ciudadana.

Sin duda, la sociedad civil organizada se ha ido fragmentando en una gran variedad de OSC. Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del gobierno y de los partidos políticos. Sin embargo, en la democracia naciente se encuentran en construcción los nuevos canales de mediación de los intereses particulares en los diversos asuntos de carácter público. La administración pública debe dar respuesta a esta realidad que hoy es inabarcable bajo esquemas corporativos del pasado autoritario. ¿Cómo adecuar la administración pública a esa realidad compleja y fragmentada? ¿Cuáles son los canales para equilibrar los intereses particulares con el interés general? ¿Cuál debe ser el nuevo formato de la relación entre gobierno y sociedad?

Históricamente, las OSC se han acogido a distintas figuras jurídicas que les confieren una expresión formal y les permiten actuar con cierto margen frente a las figuras mercantiles y productivas. Las figuras más comunes son la Asociación Civil (A.C.); Sociedad Civil (S.C.); Institución de Asistencia Privada (IAP); Institución de Beneficencia Privada (IBP), y Asociación de Beneficencia Privada (ABP). El cuadro 7 registra la distribución porcentual de acuerdo con su constitución legal.

**Cuadro 7.**  
**FIGURAS JURÍDICAS DE LAS OSC**

<b>Figura jurídica</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>
Asociación Civil (A.C.)	18,454	93.08
Asociación de Beneficencia Privada (ABP)	87	0.44
Institución de Asistencia Privada (IAP)	360	1.82
Institución de Beneficencia Privada (IBP)	476	2.40
Otra	443	2.23
Sociedad Civil (SC)	6	0.03
<b>Total</b>	<b>19,826</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

En el caso de las OSC que se acogen a la LFFAROSC, la figura jurídica mayoritaria es la A.C., la cual es una agrupación de personas vinculadas por un contrato con un fin común y sin un carácter preponderantemente económico; de las 19,826 OSC inscritas, el 93.08% son asociaciones civiles. Se trata de una figura legal introducida en la legislación civil mexicana en el año de 1928 y que sirve de sustento jurídico a la acción colectiva organizada que se involucra en actividades orientadas al cambio social y político del país.

Las figuras legales de ABP, IAP e IBP son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia y sin propósito de lucro. Este tipo de OSC son entendidas como auxiliares de la administración pública local que, en conjunto suman 923 y representan el 4.66%, se rigen por las leyes en la materia en las entidades federativas que cuentan con las mismas.

Estas organizaciones desarrollan modelos de atención de corte eminentemente “asistencialista”, consistente en proporcionar servicios y productos a la población, sin visualizar un proyecto de desarrollo de capacidades y de oportunidades, bajo un esquema de dependencia debido a que se considera a las personas como sujetos de tutela.

Por otra parte, el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) clasifica a las OSC en dos grupos: personas morales con fines no lucrativos (PMFNL) y personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles. A las organizaciones que obtienen esta autorización se les denomina como donatarias autorizadas.

Ambos tipos de organizaciones comparten la ventaja de estar exentas del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Las donatarias autorizadas, adicionalmente, tienen la prerrogativa de poder emitir recibos deducibles de impuestos por los donativos que reciban, los cuales pueden ser contabilizados, por quienes realizan el donativo, como un gasto deducible del ISR por el equivalente del monto donado y hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.

El número de OSC que tienen autorización para emitir recibos deducibles de impuestos ha ido aumentando gradualmente desde la publicación de la LFFAROSC en febrero del 2004. En cuanto al periodo 2005-2012, el cuadro 8 indica que las OSC que cuentan con autorización para emitir recibos deducibles de impuestos se incrementaron el 28.87% en el año 2012, pasando de 5,430 en 2005 a 7,634 en 2012. Sin embargo, en 2011 se presentó una reducción de 1,045 donatarias autorizadas.

**Cuadro 8.**  
**NÚMERO DE DONATARIAS AUTORIZADAS POR AÑO**

<b>Año</b>	<b>Número de Donatarias Autorizadas</b>	<b>Variación</b>
2004	5,432	
2005	5,430	-0.04
2006	5,754	5.97
2007	5,996	4.21
2008	6,364	6.14
2009	6,853	7.68
2010	7,004	2.20
2011	6,589	-5.93
2012	7,634	15.86

**Fuente:** [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30\\_1635.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html)

Con la publicación de la LFFAROSC se ha fortalecido la interacción de la administración pública y las formas institucionalizadas de acción colectiva mediante el diseño e implementación de programas y acciones encaminadas a fomentar las actividades de las OSC, como apoyos y estímulos públicos de carácter económico, especie, capacitación presencial y a distancia, asesoría, servicios, difusión, concertación y coordinación. El cuadro 9 muestra el número de apoyos y estímulos destinado por las dependencias y entidades de la APF y las OSC apoyadas.

**Cuadro 9.**  
**NÚMERO DE APOYOS Y ESTÍMULOS OTORGADOS A OSC POR AÑO**

<b>Año</b>	<b>No. de apoyos y estímulos otorgados</b>	<b>No. de OSC apoyadas</b>	<b>No. de OSC inscritas</b>
2006	3,110	1,891	4,400
2007	4,973	2,876	6,129
2008	5,920	4,493	8,429
2009	5,493	3,229	10,765
2010	8,763	4,110	13,262
2011	13,343	5,201	16,577
2012	14,517	6,016	19,826
<b>Promedio de OSC apoyadas:</b>		<b>3,973</b>	

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

En el año 2006 se otorgaron 3,110 apoyos y estímulos a 1,891 OSC, las cuales representan el 42.96 por ciento de las 4,400 organizaciones de acción colectiva que cuentan con Clave Única de Inscripción (CLUNI). Mientras, en el año 2012 se destinaron 14,517 apoyos y estímulos a 6,016 OSC que constituyen el 30.34 por ciento de las 19,826 asociaciones ciudadanas inscritas en el Registro. Los datos anteriores revelan que las dependencias y entidades de la APF, en el marco de la aplicación de la LFFAROSC, se relacionan con un circuito de aproximadamente 4,000 OSC por año, mediante la realización de acciones de fomento de tipo económico, especie, capacitación presencial y a distancia, asesoría, servicios, difusión, concertación y coordinación.

Las políticas y acciones que se formulen para regular y orientar el desarrollo de OSC en México deberán tomar en cuenta el comportamiento de su crecimiento en los últimos años. De esta forma, será posible observar tanto los avances logrados como las discrepancias existentes para promover su desarrollo equilibrado.

Cabe destacar, que en los últimos años se han incrementado los recursos económicos que las dependencias y entidades destinan a las OSC. En el cuadro 10 se detalla el monto de los recursos asignados a las OSC del 2005 a 2012; entre 2005 y 2012 se canalizó un total de \$28,299,422,103.06 a las OSC.

### Cuadro 10. RECURSOS ECONÓMICOS CANALIZADOS PARA LAS OSC POR AÑO

Año	Monto	No. de OSC apoyadas
2005	\$1,232,992,843.06	1,173
2006	\$1,659,599,255.00	1,679
2007	\$2,201,282,340.00	2,155
2008	\$4,842,004,109.00	2,598
2009	\$3,199,205,283.00	2,587
2010	\$4,350,397,799.00	3,049
2011	\$4,564,815,343.00	2,900
2012	\$6,249,125,131.00	3,251

**Fuente:** [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

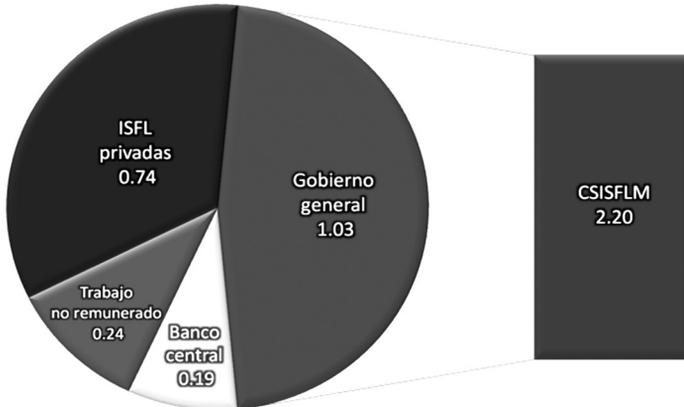
Los datos presentados expresan la importancia que han alcanzado las OSC en el país, la cual no sólo es numérica sino que también se puede considerar por su impacto, alcance y presencia nacional. En este sentido, en 2011 se publican, por primera ocasión, los resultados de la *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL)* de México, mediante la cual se da a conocer la dimensión, participación e impacto económico de las actividades realizadas por las OSC.

Esta cuenta satélite es la mejor aproximación al tamaño de la acción colectiva organizada en México, cuya fuente de información son los censos económicos del 2009 y que el INEGI recogió en 2008, donde se identifican 40,089 ISFL, casi dos veces el número de las OSC con CLUNI (19,826 al 31 de diciembre del 2012) y más de cinco veces el número de donatarias autorizadas (7,634 al 31 de diciembre del 2012).<sup>64</sup> Las ISFL comprenden OSC, IAP, fundaciones, sindicatos, clubes, colegios y universidades.

En 2008, el Producto Interno Bruto (PIB) de las ISFL en México ascendió a un total de 238 mil 278 millones de pesos, cantidad que representa el 1.96% del PIB nacional, como se indica en la gráfica 1. De ese total, el 1.22% del PIB nacional lo generaron los organismos públicos clasificados en el sector institucional del gobierno general y el Banco Central, mientras que el 0.74% del PIB nacional corresponde al accionar de las OSC. Por sectores de actividad, las tareas en las que están inmersas las ISFL consisten principalmente en los servicios educativos, ya que generan la mitad del PIB de la cuenta satélite.

64 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL)*. México, INEGI, 2011, p. 59.

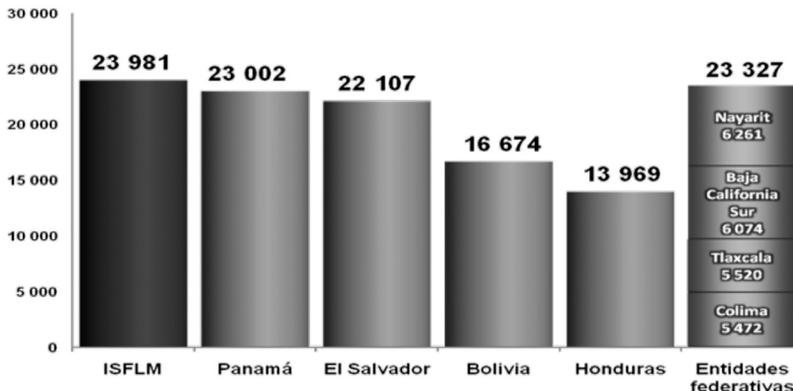
**Gráfica 1.**  
**PROPORCIÓN DEL PIB DE LAS ISFL EN EL PIB NACIONAL, 2008**  
**(PROPORCIÓN PORCENTUAL)**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL)*. México, INEGI, 2011, p. 27.

Asimismo, la magnitud del PIB de las ISFL resulta ser mayor que la suma del PIB de Colima, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit. Mientras, que en el contexto internacional es comparable con el PIB de algunos países latinoamericanos como Panamá, El Salvador, Bolivia y Honduras, tal como se establece en la gráfica 2.

**Gráfica 2.**  
**PIB DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS EN RELACIÓN**  
**CON ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y PAÍSES, 2008**  
**(MILLONES DE DÓLARES)**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro (ISFL)*. México, INEGI, 2011, p. 28.

### 2.3. Participación ciudadana en la gestión pública en el marco de la alternancia política

Este texto surgió del interés por entender el papel estratégico de la administración pública en su interacción con la sociedad civil organizada. Pensar la administración pública desde esta perspectiva es una necesidad teórica, y también una tarea actual, con implicaciones políticas y prácticas, en un momento marcado por cambios trascendentales. Como se ha visto, los nuevos esquemas de buen gobierno otorgan a los ciudadanos y sus organizaciones un rol más activo en la gestión pública.

El enfoque administrativo seguido por décadas y la concentración de poder burocrático, desembocaron en una limitada participación de la sociedad en los asuntos públicos y en una atención ciudadana cada vez más deficiente. En el marco de la alternancia en la presidencia de República en el año 2000 y ante la expectativa de que el nuevo gobierno tendría una capacidad de respuesta superior a la demanda social, se puede observar un incremento en la percepción de los ciudadanos sobre su participación por lo que acontece en el espacio público, lo cual está directamente vinculado con la corresponsabilidad y la interacción del mundo público y el social.

La *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)* de la Secretaría de Gobernación, en el año 2003 arrojó que el 48.5% de los ciudadanos mexicanos considera que la ciudadanía en el futuro tendrá más oportunidades para influir en las decisiones del gobierno. En el 2005, 50% de los mexicanos encuestados declararon tener en el futuro más oportunidades de influir en las decisiones gubernamentales, mientras en el 2012, 43% de los entrevistados consideró que, en el futuro, los ciudadanos tendrán mayores oportunidades de influir en las decisiones públicas.<sup>65</sup>

En este contexto, los esfuerzos a favor del cambio de la APF durante los gobiernos de la alternancia en el poder consideran un enfoque orientado al ciudadano en el quehacer de las autoridades públicas.<sup>66</sup> Durante el gobierno de Vicente Fox, el

65 [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx). Estos datos coinciden con la “Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado”, elaborada en marzo del 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual reveló que el 50.6 por ciento de la población entrevistada dice no interesarse por los asuntos públicos del país. (Documento consultado el 11 de septiembre del 2013 en [www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/](http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/)).

66 De acuerdo con José Juan Sánchez González, en México han existido tres modalidades para transformar la APF: reforma (1821-1982), modernización (1983-2000) e innovación (2000-2006), las cuales han sido implementadas con diferentes objetivos y circunstancias históricas. (“La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda de buen gobierno”. *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril del 2009, p. 10).

*Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), se propuso cinco objetivos estratégicos: 1) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; 2) controlar y detectar prácticas de corrupción; 3) sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; 4) dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad, y 5) administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.<sup>67</sup>

Al Programa se le dio seguimiento a través de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF creada, mediante Acuerdo Presidencial del 4 de diciembre del 2000, como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades gubernamentales.<sup>68</sup>

Asimismo, el mejoramiento en la administración pública se estructuró en torno a la Agenda de Buen Gobierno, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación y la Calidad Gubernamental creada en diciembre del 2000. La agenda fue anunciada el 6 de noviembre del 2002, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública, e incluyó seis líneas de acción y que se refieren a conseguir un gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria, y honesto y transparente.<sup>69</sup> Dichas líneas de acción pretenden modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno, superando expectativas y recuperando la confianza.

La agenda está definida por principios gerenciales y con base en las ideas de la nueva gestión pública, al considerar a la administración pública un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de efectividad y eficiencia, sin detenerse a tomar en cuenta impactos de carácter social. Destaca la idea de entender a la ciudadanía como cliente, la cual resulta inadecuada a lo que sucede en la interacción de la administración pública y la sociedad, en la que la primera no puede actuar como empresa y la segunda como cliente.

No obstante, la Agenda de Buen Gobierno implementada durante la administración 2006-2012 brindó una referencia y punto de partida para las estrategias

67 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006". México, Secodam, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril del 2002.

68 Poder Ejecutivo Federal. "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente". México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre del 2000.

69 José Juan Sánchez González. *Op. cit.*, p. 24.

y líneas de acción del *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*.<sup>70</sup> Para su funcionamiento, el referido Programa se basó en cinco ejes, a saber: 1) orientación a resultados; 2) flexibilidad; 3) innovación y experiencia; 4) sinergia, y 5) participación ciudadana. El último eje consideró la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

Este Programa, conjuntamente con el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012*, impulsó acciones en materia de participación ciudadana. Este último Programa esbozó seis objetivos estratégicos, los cuales contribuyen a la alineación de los ejes institucionales del PND 2007-2012, entre ellos el de institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad, así como una estrategia y dos líneas de acción, como puede observarse en el cuadro 11.

**Cuadro 11.**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2008-2012**

Estrategia 4.1	Establecer condiciones en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.
Líneas de acción	<p>4.1.1 Establecer Lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.</p> <p>4.1.2 Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos.</p> <p>4.1.3 Promover en los órdenes de gobierno estatal y municipal la adopción de esquemas de contraloría social.</p>

**Fuente:** Poder Ejecutivo Federal. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 11 de diciembre del 2008.

70 Poder Ejecutivo Federal. “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de la Función Pública, 10 de septiembre del 2008. Durante 2007 la SFP realizó tres consultas ciudadanas con la participación de líderes de opinión, OSC, cámaras empresariales, instituciones académicas y organismos internacionales en 14 temas relacionados con la gestión pública, uno de ellos fue la participación ciudadana. De los problemas identificados por los participantes en estas consultas, destaca que no se involucra a los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.

Hoy en día el reto de los gobiernos es transitar de una democracia donde la participación de la sociedad está limitada a la elección de sus gobernantes a una democracia de ciudadanos, en la cual las instituciones garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.

En el mensaje del Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, donde se presentó el referido Programa se advierte la importancia de la gobernanza:

“[...] Esta visión más amplia de la democracia implica la redefinición de la acción de gobernar, bajo la cual se reconoce que la complejidad de los problemas y los desafíos que la sociedad enfrenta, demandan nuevas formas de actuación e interacción entre la sociedad y el gobierno.

El ejercicio de este enfoque de gobernación, también referido como gobernabilidad democrática, establece y compromete la existencia de novedosas formas de diseño institucional en políticas públicas y prácticas de gestión que tengan como base la corresponsabilidad y participación entre gobierno y sociedad”<sup>71</sup>

Se definió como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la APF, con el fin de generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la redefinición de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Este Programa busca situar al ciudadano en el centro de la atención de la administración pública, mediante una vinculación con los sectores organizados y ampliando los espacios para que la ciudadanía participe, de manera circunscripta, en las políticas públicas relacionadas con la prevención y combate a la corrupción.

De forma adicional, el PNRCTCC contribuye a dar cabal cumplimiento a los compromisos adoptados por el gobierno federal en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad en materia de combate a la corrupción.<sup>72</sup> Este Acuerdo fue firmado el 21 de agosto del 2008 y publicado en el *DOF* el 25 de agosto del mismo año, como un mecanismo establecido entre los poderes de

71 Secretaría de la Función Pública. “Mensaje del Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas”, en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México, SFP, 2008, p. 5. (Documento consultado el 15 de octubre del 2013 en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>).

72 “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”. México, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto del 2008.

la Unión y los órdenes de gobierno y los sectores privado y social, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas a favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

En el informe sobre el cumplimiento del Programa, destacan los siguientes resultados: se garantizó la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF, a través de los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, publicados en el *DOF* el 11 de abril del 2008, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la reforma de fecha 28 de mayo del 2009, donde se incluyó la figura de testigos sociales en contrataciones públicas.<sup>73</sup>

Sin duda, de manera paralela a la transición política en México se gestó un cambio en la relación del gobierno y la ciudadanía mediante la conformación de incipientes mecanismos de gobernanza participativa para incorporar a la acción colectiva organizada en los asuntos públicos, a fin de generar legitimidad en el gobierno y conducir una sociedad más compleja con ciudadanos expuestos a diversas fuentes de información.

### **2.3.1. Administración 2000-2006**

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006* señala la necesidad de adoptar medidas de buen gobierno. Algunas de ellas correspondían a las normas básicas de acción gubernamental: 1) apego a la legalidad; 2) gobernabilidad democrática; 3) federalismo; 4) transparencia, y 5) rendición de cuentas.<sup>74</sup> Sus objetivos y estrategias se dividen en tres áreas: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto. Dentro de esta última y en el apartado de gobernabilidad democrática se estableció el objetivo rector 3, la estrategia f y diversas líneas de acción vinculadas con la participación de la ciudadanía en las políticas públicas y el marco legal de fomento a las actividades de las OSC, las cuales se describen en el cuadro 12.

73 Secretaría de la Función Pública. *Memoria documental. Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México, SFP, 2012, pp. 33-35. (Documento consultado el 10 de septiembre del 2013 en [http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctec/pnrctec\\_091112.pdf](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pnrctec/pnrctec_091112.pdf)).

74 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República. México, 2001, p. 44.

## Cuadro 12. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y OSC EN EL PND 2001-2006

Área orden y respeto	
Gobernabilidad democrática	
Objetivo rector 3	Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática
Estrategia f	Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.
Líneas de acción	Se ampliarán las vías por medio de las cuales puede la ciudadanía participar en la toma de decisiones relacionadas con el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de acciones de la administración pública federal. Se reforzarán los canales de comunicación del Poder Ejecutivo Federal con la sociedad, incluidos los de la propia Oficina de la Presidencia. Se estimulará la energía social para atender problemas comunitarios y afrontar desafíos sociales con sentido de servicio a las personas, a la comunidad y a la nación. Se promoverán un marco legal y fiscal, y una nueva política de gasto público que fomenten las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, acompañados de esquemas de profesionalización.

**Fuente:** Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República, 2001, p. 138.

Para desarrollar estas líneas de acción en materia de procesos participativos en las políticas públicas y el fortalecimiento de las OSC, el 13 de diciembre del 2000 el presidente Vicente Fox Quesada creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, que encabezó Rodolfo Elizondo Torres, y se esbozó la siguiente justificación:

“Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha pronunciado por una participación ciudadana más activa que colabore directamente con el gobierno para construir el país que los mexicanos esperan, por lo que ha considerado la creación de una unidad de asesoría de la Presidencia de la República encargada de cuidar, fortalecer y fomentar las relaciones ciudadanas, y [...]”.<sup>75</sup>

Derivado de lo anterior, la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana planteó impulsar dos prioridades: 1) apoyar a las organizaciones de acción

75 Poder Ejecutivo Federal. “Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre del 2000”. México, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre del 2000. Cabe mencionar, que el 4 de diciembre del mismo año se publicó la reorganización de las áreas de la Oficina de la Presidencia de la República, donde se incluyen las de innovación gubernamental, políticas públicas, planeación estratégica y desarrollo regional, sin embargo no se contempla la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.

colectiva para impulsar la propuesta de ley federal de fomento a las actividades de las OSC, y 2) elaborar el Programa Nacional de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.<sup>76</sup> Sin embargo, esta oficina presidencial solamente logró avances en la primera prioridad al cabildear a favor de la “Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”.

Respecto a la segunda prioridad, el 5 y 6 de julio del 2001 la Coordinación organizó el “Taller de Análisis sobre la Participación Ciudadana en Políticas Públicas”, con el propósito de que especialistas, servidores públicos y OSC evaluaran las experiencias de participación social y ciudadana desarrolladas en el sector público federal.<sup>77</sup> Este diagnóstico permitiría diseñar mejores mecanismos de participación y colaboración entre el gobierno y la sociedad.

A pesar de que por primera vez se enlistó en el anexo de relación de temas de prioridad nacional para la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales del PND 2001-2006 el de cultura política y participación ciudadana, la elaboración del Programa Nacional de Participación Ciudadana en Políticas Públicas no se concluyó, por lo que solamente se publicó el Programa Especial de Fomento de la Cultura Democrática, a cargo de la Secretaría de Gobernación.<sup>78</sup>

Debido a la llegada de un gobierno con nuevos enfoques y, como expresión de la creciente importancia de la acción colectiva organizada, varios activistas de las OSC fueron incorporados en la función pública en el periodo del 2000 al 2006. Por ejemplo, en la Secretaría de Desarrollo Social, Vicente Arredondo Ramírez, de la Fundación Demos, IAP, fue el primer coordinador nacional del Programa Educación, Salud y Alimentación “Progresas” (hoy Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), posteriormente su lugar fue ocupado por el dirigente de Alianza Cívica, A.C., Rogelio Gómez Hermosillo, quien ya estaba a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social. A la posición de este último llegó Cecilia Loría Saviñón, de la Coordinación Nacional de Mujeres por un Milenio Feminista.<sup>79</sup>

También Mariclaire Acosta, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., fue nombrada Subsecretaría de Derechos

76 Rubén Aguilar Valenzuela. *La sociedad civil en México*. México, Gobierno del Estado de Durango / Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 147.

77 Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*. México, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana / Banco Mundial / Consejo de la Sociedad Civil / Fundación Comunitaria Morelense, IAP, 2001, 209 pp.

78 Poder Ejecutivo Federal. *Programa Especial de Fomento de la Cultura Democrática*. México, Secretaría de Gobernación, 2001, 193 pp.

79 Daniela Pastrana. “La ‘nueva relación’ con el gobierno nunca llegó”. Suplemento *Masiosare de La Jornada*, núm. 259, México, 8 de diciembre del 2002, pp. 8 y 9.

Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Rubén Aguilar Valenzuela, asesor y consultor de organizaciones ciudadanas, fue designado coordinador general en la Secretaría Particular de la Presidencia de la República.

### 2.3.2. Administración 2006-2012

El *PND 2007-2012* planteó como compromiso del gobierno federal ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas. Dicho Plan se estructuró en cinco ejes: 1) estado de derecho y seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4) sustentabilidad ambiental, y 5) democracia efectiva y política exterior responsable. En este último eje, en el inciso 5.3 sobre participación ciudadana, se planteó un objetivo, dos estrategias y tres líneas de acción sobre la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación, implementación y evaluación en las políticas públicas, como puede verse en el cuadro 13.

**Cuadro 13.**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y OSC EN EL PND 2007-2012**

<b>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior</b>	
<b>5.3. Participación ciudadana</b>	
Objetivo 3	Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.
Estrategia 3.1	Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.
Línea de acción 1	Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas.
Estrategia 3.3	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Línea de acción 1	Construir alianzas con la sociedad civil y establecer foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad.
Línea de acción 2	Desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

**Fuente:** Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México. Presidencia de la República. México, 2007, 321 pp.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales del *PND 2007-2012*, los programas sectoriales, institucionales, regionales

y especiales que se elaborarían tendrían que considerar la democracia y la participación ciudadana como temas prioritarios para el desarrollo nacional. Sin embargo, no se publicó ningún programa, en estas temáticas, que se derivara del *PND 2007-2012*.

En el *PND 2007-2012* se hizo mayor énfasis en la participación individualizada en los asuntos públicos más que a la de las diversas formas de organización social y civil. Además, en este documento no se hace referencia en algún objetivo, estrategia o línea de acción al fomento a las actividades de las OSC, a pesar de que la LFFAROSC ya tenía tres años de haber entrado en vigor. Cabe destacar, que es en el *Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012* donde se desarrolló lo referente al fomento a las actividades de las asociaciones voluntarias, así como la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, como se puede apreciar en el cuadro 14.

**Cuadro 14.**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y OSC EN EL**  
**PROGRAMA SECTORIAL DE GOBERNACIÓN 2007-2012**

Objetivo sectorial 1	– Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México.
Estrategia 1.3	– Fortalecer la relación y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones políticas nacionales.
Línea de acción 1.3.1 Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.	– Participar en la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil integrada por SEDESOL, SEGOB, SHCP y SRE. – Presidir el Consejo Técnico Consultivo que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. – Elaborar estudios en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.
Objetivo sectorial 5	– Consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad.
Estrategia 5.7	– Fomentar la participación ciudadana en políticas públicas.
5.7.1 Programa de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.	– Elaborar estudios sobre los consejos de participación ciudadana en las dependencias de la Administración Pública Federal. – Difundir la importancia de los consejos y mecanismos de participación ciudadana de las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de los medios de comunicación. – Organizar foros, seminarios o conferencias sobre la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas. – Elaborar manuales y guías sobre metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en las decisiones públicas.

**Fuente:** Poder Ejecutivo Federal. “Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio del 2008, pp. 10, 11 y 19.  
DR. © 2016.  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Los avances en el establecimiento de vínculos de participación en la administración pública con actores de la sociedad civil se verán fortalecidos con nuevas formas de institucionalización de la democracia directa. El 9 de agosto del 2012 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia política.<sup>80</sup>

Los cambios introducidos dan un mayor poder a los ciudadanos. En primer lugar, se otorga a la ciudadanía el derecho de presentar las iniciativas de ley que considere pertinentes para definir el rumbo del país. También, por primera vez en la historia de México, cualquier ciudadano podrá postularse de manera independiente a cargos de elección popular. Asimismo, se fortalece la democracia directa, al elevar la consulta popular a rango constitucional, por lo que se abre la puerta a los ciudadanos para expresar su opinión sobre los grandes temas nacionales.

#### **2.4. El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal**

Con estos antecedentes se puede entender el advenimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la APF, principalmente de los consejos consultivos, con el propósito de construir procesos en los cuales la toma de decisiones y su instrumentación sea una responsabilidad concertada entre el gobierno y la sociedad civil organizada, por lo que las políticas públicas deben comprenderse como una configuración de interacciones.

A partir de la revalorización o el “retorno del Estado” en la primera década del año 2000 y en contraste con el experimento neoliberal de los años ochenta y noventa donde el mercado establece los principios orientadores de la sociedad, se considera que el gobierno desempeña un papel destacado en tres campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico, como garante de la integración de la sociedad, y en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.<sup>81</sup>

Respecto a este último rol del gobierno, y desde una perspectiva institucional la mayoría de los países latinoamericanos reforman su institucionalidad participativa, es decir, reorganizan las instituciones gubernamentales incor-

80 Poder Ejecutivo Federal. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”. México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto del 2012.

81 Norbert Lechner. “El Estado en el contexto de la modernidad”, en Norbert Lechner *et al.* (coords.). *Reforma del Estado y coordinación social*. México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés, 1999, pp. 39-40.

porando la participación de las OSC en la gestión pública, diseñando nuevas instituciones o reestructurando las existentes. Al mismo tiempo, las políticas públicas se encaminan hacia los derechos ciudadanos en detrimento del asistencialismo. Esta tarea requiere, la participación activa de los involucrados como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios.

En este marco, en el año 2000 en México se incrementó la creación de nuevas formas de relación con la ciudadanía mediante la apertura de más espacios institucionales de participación para las OSC, que vienen a completar los procedimientos participativos de los diversos sectores sociales existentes a nivel federal, estatal y municipal vinculados con el proceso de planeación del desarrollo.

Las disposiciones legales nacientes establecieron arreglos institucionales con distinto alcance y profundidad como consejos, comisiones, comités y sistemas en casi todas las secretarías de Estado, los cuales buscan incentivar la implicación de ciudadanos y las asociaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general. Los mecanismos participativos son avances legales e institucionales que pretenden acercar la acción colectiva organizada a la esfera pública. Los ejemplos más conocidos en las secretarías con mayor vinculación, se presentan en el cuadro 15.

**Cuadro 15.**  
**PRINCIPALES MECANISMOS PARTICIPATIVOS EN LA APF**

<b>Secretaría</b>	<b>Mecanismo</b>
Secretaría de Gobernación	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
	Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP)
	Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población
	Consejo Técnico Consultivo que establece la LFFAROSC
	Consejo Nacional de Radio y Televisión
	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Consejo Directivo de la Financiera Rural
Secretaría de Desarrollo Social	Consejo Consultivo de Desarrollo Social

92 *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Consejo Consultivo de Cambio Climático
	Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (CONAVIS)
	Consejo Consultivo Nacional, seis Consejos Consultivos Regionales y treinta y dos Consejos Consultivos Núcleo para el Desarrollo Sustentable
	Consejo Nacional de Educación Ambiental para la Sustentabilidad (CNEAS)
	Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONAP)
	Consejos de Cuenca
	Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos Sujetos a Convenios Internacionales en Materia Ambiental
	Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (SINADES)
	Consejo Consultivo Nacional del Corredor Biológico Mesoamericano México
Secretaría de Economía	Consejo Nacional Forestal (CONAF)
	Consejo Directivo del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
	Consejo Directivo del Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)
	Consejo Directivo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Consejo Consultivo del Consumo
	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
	Comités Sistemas Producto
	Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura
	Consejo Técnico Consultivo Nacional de Salud Animal
Secretaría de la Función Pública	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
	Consejo Consultivo para la Gestión Pública
Secretaría de Educación Pública	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE)
	Consejos Escolares de Participación Social
Secretaría de Salud	Consejo de Salubridad General
	Consejo Nacional contra las Adicciones

	Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
	Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes
	Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
	Consejo Consultivo para las Personas con Discapacidad
	Consejo de la Comisión Nacional de Bioética
	Consejo Nacional para la Prevención y Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida
Secretaría de Turismo	Comisión Ejecutiva de Turismo
Procuraduría General de la República	Consejo de Participación Ciudadana

**Fuente:** Secretaría de Gobernación. *Mecanismos de participación ciudadana*, actualizado a julio del 2011. Documento consultado el 2 de noviembre del 2012 en [http://paraosc.segob.gob.mx/es/PARAOSC/Mecanismos\\_de\\_Participacion\\_en\\_la\\_APF](http://paraosc.segob.gob.mx/es/PARAOSC/Mecanismos_de_Participacion_en_la_APF)

Una de las características principales de estos mecanismos de participación ciudadana es su carácter colegiado donde intervienen actores públicos, privados y civiles. Los actores públicos pueden ser servidores públicos que representan a las dependencias y entidades de la APF o representantes del Poder Legislativo de ambas cámaras. Los actores privados incluyen tanto a las confederaciones patronales y agrupaciones de empresarios como a los sindicatos. Los actores civiles engloban a los representantes de las OSC y de la academia.

De los ejemplos anteriores es necesario diferenciar las comisiones inter-secretariales de los consejos consultivos. La creación de las comisiones intersecretariales como instituciones administrativas tiende esencialmente a coordinar la acción pública. La idea de que los órganos del poder público trabajen en coordinación, determina que el presidente de la República dicte diversos decretos o envíe al Congreso de la Unión iniciativas de Ley para su discusión y aprobación que crean comisiones intersecretariales para que actúen como elementos coordinadores de las distintas agencias del sector público.<sup>82</sup> Sin embargo, en la mayoría de ellas se invita a participar a representantes de OSC, cuando los asuntos a tratar así lo requieran.

Las comisiones intersecretariales y los consejos consultivos pueden dar voz a las OSC, quienes generalmente no son escuchadas en los procesos electorales y

82 El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

en el interior de los partidos políticos que simbolizan el núcleo de la democracia representativa. Dichos espacios institucionales para la participación, que operan entre comicios, crean la posibilidad de fomentar una mayor interacción y deliberación entre los ciudadanos y entre éstos y los servidores públicos; se complementa la participación en la política con la participación en las políticas. Sin embargo, resulta esencial determinar hasta qué punto tienen un impacto en el desarrollo de las políticas públicas.

Los dispositivos de participación ciudadana en la gestión pública pueden constituir facilitadores que amplían las oportunidades de incidencia para las OSC en las políticas públicas, aunque también pueden constituir rituales para dar fachada de legitimidad a lógicas verticales y centralistas. Cuando estos mecanismos son solamente instancias rituales de reunión y deliberación, sin incidencia efectiva, los mismos diluyen las potencialidades de los actores de la acción colectiva.

En 2007 la Secretaría de la Función Pública realizó un estudio sobre los mecanismos de atención y participación ciudadana.<sup>83</sup> Su objetivo fue identificar estos mecanismos en las dependencias y entidades federales, así como sus áreas de oportunidad. Ubicó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana: consultas ciudadanas, acceso a la información, consejos consultivos o ciudadanos, espacios de diálogo y consulta, observación ciudadana, contraloría social, financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales, y procesos o subprocesos compartidos gobierno-sociedad. Dicho estudio detectó 189 consejos ciudadanos o consultivos, como se puede ver en el cuadro 16.

**Cuadro 16.**  
**NÚMERO DE CONSEJOS CONSULTIVOS**

Sector	2007	Por normatividad
Desarrollo social y recursos renovables	42	42
Desarrollo económico	31	24
Educación y cultura	55	47
Energía	16	10
Hacienda	15	11
Saludos, trabajo y seguridad social	18	16
Seguridad nacional	12	7
Total	189	157

**Fuente:** Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana... ¿Para qué?, op. cit.*, p. 21.

83 Secretaría de la Función Pública. *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal. Op. cit.*, 52 pp.

Felipe Hevia (2011) en su artículo intitulado “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal” analiza 256 leyes federales vigentes, 131 reglas de operación y fuentes secundarias e identifica 409 órganos colegiados de deliberación.<sup>84</sup> En 163 casos se trata de instancias públicas de deliberación (IPD), donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas, como se observa en el cuadro 17.

**Cuadro 17.**  
**TIPOS DE INSTANCIAS PÚBLICAS DE DELIBERACIÓN**

Tipo	Número y porcentaje
Intraestatal	182 (44.5%)
Socioestatal	130 (31.8%)
Social	64 (15.6%)
Estatal-social	33 (8.1%)
<b>Total</b>	<b>409 (100%)</b>

**Fuente:** Felipe Hevia de la Jara. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Op. cit.*, p. 73.

Este análisis identificó que los comités (163) y los consejos (128) son los mecanismos que predominan en la APF. Sin embargo, se mezclan los diversos tipos de órganos administrativos que tienen objetos diferentes, al ser considerados de manera global como instancias públicas de deliberación, tales como los comités, los consejos, las comisiones intersecretariales, las asambleas, las entidades paraestatales y los órganos de dictaminación, como se puede ver en el cuadro 18.<sup>85</sup>

84 Felipe Hevia de la Jara. “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, julio-diciembre del 2011, pp. 65-88.

85 El comité consultivo es un “Grupo colegiado especializado en una materia de actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a los problemas o asuntos que son planteados por quien o quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones. [...]”; el consejo “Ciertas instancias incorporadas a una autoridad, que poseen atribuciones directas consistentes en facultades de opinión o normativas”; la comisión intersecretarial “Es un mecanismo utilizado en la Administración Pública Federal que se constituye para el despacho y resolución de asuntos que son comunes o concurrentes al ámbito de competencia de más de una dependencia central. [...]”; la asamblea “Es una reunión que se celebra como respuesta a una convocatoria previa, y cuyos asistentes tienen la finalidad de tratar, discutir y resolver temas de interés común. [...]”. (Presidencia de la República. *Glosario de términos administrativos*. México, Coordinación de Estudios Administrativos, 1982, 171 pp.) Mientras, una comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social evalúa proyectos conforme a las reglas de operación y convocatorias, la cual está integrada por un servidor público federal o estatal, una persona integrante de las OSC y otra especialista en la materia o del ámbito académico. (Secretaría de Desarrollo Social. “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2014”. México, Sedesol, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre del 2013, p. 10).

**Cuadro 18.**  
**NOMBRE DE LA INSTANCIA PÚBLICA DE DELIBERACIÓN**

Nombre	Núm.	%
Comité	163	39.85
Consejo	128	31.30
Comisión	47	11.49
Otros	28	6.85
Junta de Gobierno	18	4.40
Asociación	8	1.96
Asamblea	6	1.47
Grupo	4	0.98
Jurado	3	0.73
Órgano de dictaminación	2	0.49
Sistema	2	0.49
<b>Total</b>	<b>409</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Felipe Hevia de la Jara. “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”, en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Op. cit.*, p. 163.

En general, los consejos son heterogéneos y tienen poca incidencia en los asuntos públicos, por lo que se requiere profundizar, a nivel institucional, en el reconocimiento del valor de la participación y aportes de las OSC a la democratización y el desarrollo, así como en la voluntad política para el diálogo y la participación con las OSC.

Con el propósito de contribuir a homologar la operación de los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo a los consejos consultivos, así como para promover una cultura más amplia de participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y sus organizaciones, el *PND 2013-2018* en la meta nacional 1 “México en paz”, objetivo 1.1. “Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática” y estrategia. 1.1.1 “Contribuir al desarrollo de la democracia” establece la siguiente línea de acción: “Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.<sup>86</sup>

86 Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo del 2013, p. 60.

Sin embargo, es necesario ir más allá, en virtud de que la normatividad vigente no establece que las decisiones de los consejos sean vinculantes, a fin de que permitan una incidencia real de las OSC en el ciclo de las políticas públicas. En este sentido, se propone que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconozca explícitamente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con este fundamento constitucional se pueden fortalecer y dar coherencia a los distintos mecanismos de participación ciudadana, incluidos los consejos ciudadanos, como canales institucionales de deliberación y cogestión con un nivel superior de participación de la ciudadanía en las políticas públicas para hacer realidad una perspectiva de gobernanza. Esta propuesta no supone generar nuevas estructuras que convivan con los consejos, debido a que éstos son los espacios institucionales idóneos para profundizar la participación de las OSC en el proceso político de las políticas. En este marco, la administración pública del futuro ya no aparece como parte de la cima de las decisiones públicas jerárquicas, sino como parte de las relaciones de gobernanza.