

3.3. La Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia

by **Rafael Reygadas Robles Gil** - jueves, marzo 16, 2006

https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/33_convergencia.html

Parte de las organizaciones civiles de promoción del desarrollo se articularon en este periodo en torno a dos redes nacionales de trabajo amplio y en varias redes regionales y temáticas. Las redes temáticas de acción fueron uno de los instrumentos nuevos para desplegar alternativas de política social, de defensa de los derechos humanos y de contribución a la democracia.

La gran mayoría de las ocpd's de promoción del desarrollo no fueron invitadas al Seminario de Tepozotlán, lo que sin duda despertó muchas preocupaciones y fantasías entre ellas, particularmente por la combinación de presencias y ausencias. Por un lado, las presencias: la embajada de los Estados Unidos, la esposa de un gobernador represivo, funcionarios de Pronasol, la Regencia del Distrito Federal, fundaciones norteamericanas, organizaciones filantrópicas, la Junta de Asistencia Privada, la Iglesia Católica de la Ciudad de México. Por el otro, las ausencias, intencionadas o no, pero al fin elocuentes: la mayoría de las ocpd's del país. De hecho, Tepozotlán se constituyó como un polo imaginario que apresuró la organización y catalizó la organización de las ocpd's de promoción del desarrollo, de aquellos que fueron o se sintieron excluidos de la convocatoria y que de alguna manera se vieron amenazadas por la suma del viejo corporativismo asistencial, la filantropía modernizante, el salinismo urgido de mano de obra asistencial barata y el poder de legitimar y atraer recursos de una parte de la iglesia católica.

Los primeros análisis que se realizaron por parte de grupos de ocpd's sobre Tepozotlán reflejan sus sentimientos y preocupaciones, fueron defensivos frente a la agresión externa y mostraron un cierto enclaustramiento en su búsqueda por discernir las fuerzas y tendencias presentes en aquel seminario:

El gobierno cada vez tiene menos recursos para satisfacer las dinámicas básicas de los pobres, la Gran Iniciativa Privada quiere obtener más beneficios de la pobreza generada y la Iglesia multiplicar sus recursos en pro del fortalecimiento de la sociedad civil como ella la entiende. Los tres se necesitan y por ello ponen en el campo de juego sus asociaciones civiles más representativas con sus respectivas personalidades para concertar una economía abierta y cerrar los espacios a la sociedad civil y abanderar sus propias demandas y proyectos como representativos del conjunto de las Asociaciones Civiles en México. Vieja práctica corporativa priísta y nueva hacia el sector de la sociedad civil por sus actuales características [...][1]

"En base a todo lo anterior podemos recuperar algunas hipótesis prospectivas o tendencias a corto y mediano plazo:

- a) se pretende la apropiación histórica del papel que ha jugado la sociedad civil [...]
- c) pretenden adjudicarse la representatividad de las Asociaciones Civiles en México y así,
- d) legitimarse como canal o puente de recursos y
- e) canalizar más los recursos hacia la filantropía pronasólica que a la educación popular [...]
- h) controlar el destino de los proyectos populares hacia las áreas y lugares que el gobierno necesite"?. [2]

Frente a la Miscelánea Fiscal y a la reunión de Tepozotlán, se autoconvocaron inicialmente 35 asociaciones civiles que se reunieron el 13 de julio de 1990 bajo el siguiente orden del día:

1. Dispersión de la sociedad civil popular y democrática.
2. Apropiación excluyente de la interlocución de la sociedad civil.
3. Cambios jurídicos.
4. Nuevos dispositivos de corporativización, vigilancia y control de la sociedad civil.
5. Centralización de recursos de la cooperación internacional.

Reconociendo el derecho de todos a reunirse y organizarse, preocupaba una interlocución excluyente que hablaba a nombre de las organizaciones civiles de promoción sin que ellas hubieran dicho su palabra. En realidad, Tepozotlán incluía muy poco el discurso, las estrategias, las preocupaciones y las acciones civiles de promoción del desarrollo, la autogestión, la concientización, la lucha por la transformación de las causas de la pobreza y la acción cívico política de los pobres.

Se formó una comisión promotora, integrada por: Servicio, Desarrollo y Paz; Grupo de Educación Popular con Mujeres; Equipo Pueblo, Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular, y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. A esta comisión se le asignó la responsabilidad de convocar a una reunión nacional de "Grupos Organizados de la Sociedad Civil Popular y Democrática", que diera a conocer los acontecimientos y un análisis de los mismos a una comunidad mucho más amplia de ocpd's.

Con esos antecedentes, el 17 de agosto de 1990, en la ciudad de México, nació la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, con la participación de 150 representantes de 120 ocpd's. El detonador era un problema fiscal, pero desde las primeras mesas de trabajo se perfiló una perspectiva fundamental: los fines y objetivos de incidencia en la política social eran compartidos, aunque los grupos y centros habían trabajado solos y localmente, habían existido ya esfuerzos de coordinación de las ocpd's frente al terremoto de 1985 y en torno a la educación popular. Se interpretó que el momento actual de profunda crisis reclamaba alternativas civiles que llevaran a la superación de capillismos y sectarismos y apuntaran hacia la confluencia, la articulación y la convergencia, como una forma incluyente y plural de cooperación mutua. Este nuevo esfuerzo sumaba organismos claramente identificados en una historia de trabajo con los movimientos sociales y populares, desde una perspectiva ciudadana y con una opción no lucrativa, ni religiosa, ni partidaria; de ahí su identidad profunda y el nombre elegido. Por la forma del proceso: convergencia; por el tipo de trabajo: civil; por el carácter profundo del proyecto: por la democracia:[3] *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*.

El autoritarismo fiscal como forma pública de operación normal de la burocracia del gobierno federal, como dispositivo rutinario de identificación y trato a las ocpd's, era una clara manifestación de la ausencia de democracia en los procedimientos regulares y cotidianos para relacionarse con la sociedad civil. Esta política antidemocrática, cotidianamente padecida, y el anhelo y las prácticas de transformación democrática de esta parte de la sociedad civil, signarían claramente la connotación del nombre elegido por esta red.

La modernización también pretendía abarcar a otra antigua figura de organización autogestiva de los trabajadores: el sistema de cooperativas, con una doble lógica de control fiscal y corporativo que se manifestó también en este periodo. El 4 de julio de 1990, la Dirección General de Fomento Cooperativo, dependiente de la Secretaría del Trabajo, había hecho público un anteproyecto de ley que planteaba que se formara un Consejo Superior del Cooperativismo. El documento, referido a una temática distinta a la Miscelánea Fiscal, tenía una extraña similitud en las figuras jurídicas que proponía para controlar al movimiento cooperativo. El documento crítico advertía "la formación de un "Consejo Superior del Cooperativismo y su intervención en el desarrollo del movimiento cooperativo", dando pie a que esta instancia coarte aún más la independencia de las cooperativas, por los vicios, corrupción y procedimientos corporativos que se encuentran en las instancias legales actuales".[4]

De hecho, la propuesta planteaba una sujeción a controles duros y una sobrerregulación, tanto de la formación de nuevas cooperativas como del quehacer de las ya existentes.

[5]

Por estos cambios en la legislación, el Encuentro Nacional de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia propuso la realización de un estudio de las diferentes formas jurídicas de asociación. Ésta sería una de las primeras tareas que desarrollaría una naciente comisión especializada de la nueva red.

El 8 de octubre de 1990, en un documento de trabajo de la Comisión Jurídica-Contable de la Convergencia, se utilizó por primera vez el término: *organizaciones de promoción del desarrollo*, ligado a su carácter fundacionalmente *civil*, en un esfuerzo por precisar sus rasgos identitarios básicos y caracterizar sus prácticas sociales: "Se analizó en un primer término a la Asociación Civil, prevista y regulada por el Código Civil, por ser la figura que ha sido adoptada casi en forma general por las *organizaciones de promoción del desarrollo*. Esto ha sido el resultado de la estructura misma de la Asociación Civil, que permite establecer libremente y [...] sin control estatal, su objeto social y sus estatutos".[6]

Se señala que las características principales de las asociaciones civiles son: estar sujetas a la Constitución de la República y al Código Civil, pero estar libres de control gubernamental en lo que toca a su funcionamiento interno y al manejo de sus recursos; realizar actividades de política pública de diversa índole, en conformidad con su objeto social; actualmente, se les dificulta poder recibir donativos deducibles de impuestos; manejar sus recursos con autonomía y flexibilidad; tener órganos que les permitan la discusión y, en caso de conflictos, contar con diversas instancias de apelación.

En el Segundo Encuentro Nacional de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, realizado del 12 al 14 de noviembre de 1990 en la Ciudad de México, previos tres encuentros regionales, la discusión de una iniciativa de reforma a la Miscelánea Fiscal permitió precisar los rasgos básicos que distinguen a las asociaciones civiles de promoción del desarrollo: se trata de organizaciones no lucrativas, cuyo objetivo es el beneficio colectivo de terceros y el interés social, su campo de trabajo son los grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar y no distribuyen entre sus socios los remanentes que pudieran tener.

El 14 de noviembre de 1990 se presentó una iniciativa de reforma a diversas disposiciones fiscales, cuyos ejes eran los rasgos básicos de lo que por más de 25 años habían venido haciendo las asociaciones civiles.

En esta reunión, con el fin de sumar fuerzas a la iniciativa de reforma a la ley que se planteaba, por la presencia de organizaciones sociales del movimiento urbano popular, que también habían adoptado la figura de asociación civil, y denotando los vínculos de donde nacieron muchas ocpd's, se buscó incluir como beneficiarios de la ley, a las organizaciones sociales amparadas bajo la figura de asociaciones civiles, quedando la redacción del texto propuesto de la siguiente manera: "XIV. Las Asociaciones y Sociedades Civiles no lucrativas, que realizan preponderantemente acciones de beneficio colectivo e interés social conformadas por los propios beneficiarios, o bien aquellas que se dediquen a la asistencia técnica, a la asesoría, a la capacitación o promoción de personas o grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar social, siempre y cuando dichas agrupaciones estén obligadas estatutariamente a la no distribuibilidad de remanentes".[7]

Esta propuesta de reforma, realizada en tiempo y forma, y presentada por un partido político, no fue dictaminada por la Comisión de Hacienda ni en favor ni en contra, quebrantando los propios reglamentos de la Cámara y, por lo mismo, tampoco fue llevada a debate al plenario. En consecuencia, la Miscelánea Fiscal de 1990 sólo tomó en cuenta las iniciativas presentadas por la Secretaría de Hacienda el día 15 de noviembre. Narran los diputados de oposición que ellos se habían retirado por no estar de acuerdo con el paquete fiscal, pero que no había quórum suficiente para poder aprobarlo, por lo que se mandó traer a los diputados del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional para completar el quórum. Enseguida, en sólo una hora y sin mediar discusión pública, se

aprobó una Miscelánea Fiscal que modificaba la Ley de 1984.

Sin embargo, en marzo de 1991, a través de mecanismos desconocidos propios de la *geología política*,^[8] la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que se le hubiera hecho solicitud previa, expedía una respuesta a las organizaciones civiles, reconociendo el carácter de "beneficio colectivo y de interés social" de ellas si éste estaba expresado en los estatutos, por lo que podrían seguir considerándose exentas del impuesto sobre la renta. Se daba autorización, pero la ley permanecía intacta.

La Comisión Jurídico-Contable terminó un primer estudio de las figuras asociativas: asociación civil, sociedad civil, cooperativa, sociedad de solidaridad social, instituciones de asistencia privada, considerando en todas ellas: a) las formalidades y requisitos para su constitución, b) funcionamiento interno, c) actividades que pueden realizarse bajo cada una de ellas, d) injerencia del gobierno en su funcionamiento interno, e) obligaciones fiscales y contabilidad.

En estos documentos, destaca el carácter de la asociación civil como un contrato de organización que se encuentra previsto y regulado por el Código Civil: "La asociación civil es una persona moral que nace de un contrato, merced a la reunión de dos o más individuos, que en forma permanente se agrupan para realizar un fin que no sea preponderantemente económico y que esté permitido por la ley".^[9]

El derecho de asociación tiene su fundamento en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ordenar que "no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Todas las personas morales requieren permiso previo para constituirse, que se solicita ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que ésta vigila la inclusión dentro de sus estatutos de la cláusula de extranjería. Su constitución se realiza en Asamblea General, de la que se levanta un acta que se denomina "Acta Constitutiva", que contiene denominación, domicilio social, duración, objeto, nacionalidad, nombre de los socios fundadores, mesa directiva, consejo de vigilancia y comisiones. La asamblea aprueba los estatutos elaborados por los mismos socios. Se protocoliza el acta ante notario público para posterior inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Las asociaciones civiles se rigen por el Código Civil, artículos 2670 a 2687.

Las misceláneas fiscales han excluido a las asociaciones civiles como personas morales no lucrativas y las quieren obligar a pagar impuesto sobre la renta. De hecho, las leyes secundarias van limitando y anulando los derechos constitucionales.

Aparte de estas presiones jurídicas, orientadas al control y la corporativización del trabajo de las ocpd's, es necesario señalar que existían otras de diferente tipo, tales como la presión para la compatibilización de sus actividades con las mercantiles, *v. gr.* muchas fundaciones norteamericanas solamente aportan recursos para aquellas instituciones que trabajan productivamente en pequeñas empresas, orientando el quehacer hacia la ganancia y presionando indirectamente para adoptar figuras jurídicas compatibles con las empresas, por un lado; y por el otro, la agudización de la lucha ciudadana por la democracia también ejercía presiones sobre las asociaciones civiles para que ingresaran al campo de la política partidista, con el fin de incidir en la totalidad del proyecto de sociedad y en la lucha por el poder político.

Ante todo lo anterior, las ocpd's, bajo la frágil figura de asociación civil, estaban defendiendo su papel como organizaciones que no pretendían la totalidad, sino la inclusión de las demandas cotidianas de los sectores más pobres de la sociedad civil en la agenda pública, la defensa de los derechos humanos, la conformación de un medio ambiente habitable para todos, el derecho constitucional a la alimentación y otras demandas, con el fin de contribuir a determinar el campo que corresponde a la planeación, seguimiento y evaluación de la política social y a

crear contrapesos ciudadanos al inmenso poder acumulado en el poder ejecutivo; todo ello defendiendo su calidad esencial de ser parte de la sociedad civil.

La tradición y la identidad practicada por las instituciones de asistencia privada (iap's) las lleva a acentuar regularmente su labor asistencial; la tradición y la identidad operativa de las ocpd's las conduce normalmente a poner énfasis en su práctica promocional de desarrollo.

Tanto para las ac's como para las iap's, un conjunto de factores sociales y políticos fueron poniendo condiciones para intentar modificar las leyes que hasta ese momento las regían. En este contexto complejo, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia decidió hacer un estudio general de todos sus miembros a través de solicitarles sus actas constitutivas, con el fin de poder diagnosticar precisamente la ubicación particular del objeto social de cada asociación civil respecto de su situación jurídica.

Notas

[1] Colectivo de ocpd's. *Filantropía y Corporativismo*. Ciudad de México, julio de 1990, pág 2.

[2] Colectivo de análisis. *Filantropía y Corporativismo*. Ciudad de México, julio de 1990, pág. 9.

[3] Primer Encuentro Nacional de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. *Memoria*. Ciudad de México, agosto de 1990.

[4] Grupo de cooperativas. *Propuesta en Relación a las Sociedades cooperativas*", Ciudad de México, octubre de 1990.

[5] Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. *Op. cit*, pág 3.

[6] Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. Comisión Jurídica. *Documento de Trabajo*, Ciudad de México, 8 de octubre de 1990, pág. 2.

[7] Propuesta de Ley entregada a la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1990.

[8] Siguiendo a Ilán Semo, que se pregunta a través de qué mecanismos históricos y políticos el movimiento estudiantil popular de 1968 enarboló como una de sus consignas principales *la libertad de los presos políticos*, originada diez años antes por el movimiento ferrocarrilero, llamo "*geología política*" al conjunto de mecanismos, dispositivos y compromisos subterráneos, no públicos, implícitos en las relaciones de poder, que a modo de una caja negra, hacen circular demandas, consignas y respuestas de la autoridad, por estratos políticos de relaciones cuyas articulaciones no son explícitas. En este caso me refiero particularmente al procedimiento a través del cuál una demanda de modificación de una ley realizada en tiempo y forma, a la Cámara de Diputados, que por reglamentos internos debía ser dictaminada a favor o en contra por su Comisión de Hacienda y después turnada en riguroso orden cronológico al plenario de la Cámara, pudo ser guardada en un cajón como si fuera inexistente para el propósito que se había solicitado, y a iniciativa de la comisión que la congeló, sin respuesta a los peticionarios, es enviada, "motu proprio", a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta respondiera a los solicitantes iniciales, de algo que ellos no habían solicitado, pero que reduce la perspectiva de una ley de carácter general a un asunto de simple trámite burocrático negociable en casos particulares. Para referirme de algún modo a estos complejos circuitos de relaciones, empleo el término de geología política.

[9] Artículo 2670 del Código Civil: "Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea

3.3. La Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia - 03-16-2006

autor Rafael Reygadas Robles Gil - Revista Vinculando - <https://vinculando.org>

enternamente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación".