

3.7. Identidad de las OCPD's y gobernabilidad

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

https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/37_identidad_ocpd.html

Las redes de ocpd's empezaban a ser un elemento impredecible, móvil, un poco molesto para el gobierno. Con el finales de 1993, en Ginebra, Suiza, sesionó el Consejo o Comité de las Naciones Unidas de Derechos Sociales, Económicos, Políticos y Culturales (ECOSOC). En esa sesión le correspondió a México presentar el informe nacional sobre la situación que guardaban tales derechos. Por la parte oficial se presentó la Agregada Cultural de la Embajada de México en Suiza, así como también tres redes temáticas de ocpd's: el Frente por el Derecho a la Alimentación, la Coalición Hábitat México y el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, con sus respectivos informes. La Agregada Cultural de la Embajada de México pretendió descalificar los "contrainformes" sobre la base de cuestionar los indicadores y datos estadísticos de las redes. Se le respondió que eran datos oficiales del INEGI. El resultado de esa presencia civil en esta sesión fue la incorporación de las observaciones y propuestas de las redes dado su carácter serio y profesional.

Así pues, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, el Equipo Pueblo y, un poco después, la Alianza Cívica y otras ocpd's, empezaron a aparecer en foros y eventos internacionales en Washington y otras ciudades norteamericanas, así como en Europa, en relación con tres campos en los que la diplomacia mexicana solía tener el punto de vista exclusivo de todo lo que acontecía en nuestro país. Esos tres campos fueron: derechos humanos en México, democracia electoral y condiciones sociales y económicas para llegar a un Tratado de Libre Comercio.

Por no tener controles corporativos, las redes de ocpd's ponían el dedo en la llaga de una transición democrática que no había llegado nunca y que de cuando en cuando se aparecía como un espectro, cuyo ámbito de acción se limitaba siempre al terreno de lo estrictamente electoral y desde la lógica de los partidos políticos registrados. En ese sentido de reclamo de una democracia que llegara a la vida cotidiana de la gente común y corriente y que se manifestara en un proyecto económico incluyente, el discurso y las prácticas de las ocpd's y sus redes eran molestas al gobierno.

Los informes proporcionados por diversos centros de derechos humanos y por la naciente Red de Organismos de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" a Amnistía Internacional, a America Rights Watch o a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, no eran bien vistos. Tampoco lo era la entrega de evidencias amplias y bien documentadas en torno a fraudes electorales orquestados desde las propias dependencias gubernamentales; el Movimiento Ciudadano por la Democracia, el Frente Cívico Potosino, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Mujeres en Lucha por la Democracia, el Acuerdo Nacional para la Democracia y el Equipo Pueblo, y a partir de 1994 la Alianza Cívica, combatían la práctica del fraude electoral organizando la participación de observadores electorales internacionales y nacionales y dando a conocer los resultados de la vigilancia ciudadana a grupos como el Centro Carter, a organismos internacionales de derechos humanos y a otros.

La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) que agrupaba ocpd's, investigadores, universitarios, periodistas y organizaciones sociales, se constituyó como una fuente de información y análisis civil de la forma como el gobierno mexicano estaba negociando un Tratado de Libre Comercio con Norteamérica en condiciones sumamente desventajosas. Esto causaba mucho escozor a los funcionarios salinistas, puesto que estaban acostumbrados a consultar a todos superficialmente y a hacer la política que ya tenían previamente

diseñada. La información de las posiciones mexicanas se podía difundir gracias a la alianza permanente con redes civiles de los Estados Unidos y Canadá. De esta manera, la opinión pública mexicana buscaba incidir en una política de comercio que ofreciera oportunidades para el desarrollo sostenible y el bienestar general de la población y no se configurara como un espacio de privilegios comerciales para las élites de los tres países.

3.7.1. Leyes autoritarias y resistencia de las ong's

Así pues, este conjunto de actividades relacionadas con puntos de vista antiautoritarios de la sociedad civil llevaba al gobierno mexicano a buscar cómo gobernar a las ong's a través de la concurrencia de procesos complejos e intereses emanados desde diferentes dependencias oficiales. Podemos señalar, por lo menos, en tres niveles: intentos de cooptación o supeditación, mecanismos políticos y de control y represión selectiva.

Un primer intento por gobernar a las ong's, cuando había relativamente pocas tensiones entre éstas y el gobierno, se dio en torno a la respuesta a la convocatoria de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, para lo cual la Secretaría de Desarrollo Social convocó a cientos de ong's ligadas al medio ambiente y a la ecología, tratando de subordinarlas a la posición oficial de la delegación mexicana. Estas organizaciones tuvieron sus propios puntos de vista en torno a los problemas, y su presencia en Río, en el Foro Paralelo de ONG's, marcó importantes propuestas y afirmó la necesidad de la autonomía de las organizaciones civiles para viabilizar el desarrollo sostenible.

Un segundo intento de gobernar, derivado de esta primera experiencia, se dio a través de convocatorias estatales a las ong's para participar en recursos federales para programas de compensación. El esquema utilizado era la difusión de información en el sentido de que en las reuniones convocadas por la SEDESOL se acordarían los criterios y la política para abrir recursos federales para los trabajos de las ong's, se hacía una convocatoria pública lo más amplia posible y se realizaban reuniones a las que llegaban cientos de ong's de todo tipo: clubes deportivos; scouts; discapacitados; grupos de asistencia; organizaciones de promoción del desarrollo; organizaciones campesinas, juveniles, barriales; comités de salud; grupos de mujeres, etc., a las que en primer lugar se les pedía llenar una ficha institucional de registro, después se planteaban algunos criterios de política de coinversión y las formas de acceder a algunos recursos, enseguida se acordaba un comité coordinador estatal para mediar entre la multitud de demandas y los recursos disponibles para cada entidad.

Al cabo de algunos meses, los recursos asignados a los programas eran muy escasos y la mayor parte de los participantes, después de varios contratiempos en el proceso, se iban retirando al ver que no se cumplían sus expectativas iniciales. El saldo de esta política fue un amplio directorio de ong's del país con una taxonomía inicial por estados y por actividad general desarrollada,[\[1\]](#) pero sin mayor discriminación de información en relación con las actividades que realizaba cada centro o institución. La convocatoria amplia permitió en algunos lugares nuevas articulaciones y experiencias, y en otras partes, la disputa por los muy escasos recursos debilitó la identidad y la solidaridad entre diferentes agrupaciones y ong's. En algunos estados, como Michoacán y Jalisco, funcionó el dispositivo mientras hubo recursos, y en otros, se desmoronó rápidamente después del proceso electoral de 1994.

Sin embargo, este dispositivo parecía quedar chico para las nuevas políticas de los organismos multilaterales que en sus evaluaciones sobre México diagnosticaban que los recursos para el desarrollo no llegaban a los sectores más empobrecidos, puesto que se perdían entre tejidos burocráticos, corrupción y a veces en campañas políticas.

Por otro lado, también surgían problemas, puesto que la política económica acordada con el Fondo Monetario Internacional, además de un desempleo creciente iba dejando al gobierno sin posibilidad de atender, o hacerlo con pésima calidad, los derechos económicos y sociales de los mexicanos. El malestar en la sociedad se acumulaba y

las labores de amortiguamiento del descontento asignadas por el neoliberalismo a los nuevos estados nacionales se cumplían escasamente.

Una legislación fiscal razonable podría contribuir no solamente a atender los efectos permanentes y acumulados de la miseria extrema, sino a apoyar algunas alternativas de desarrollo desde experiencias de base que en realidad fueran una válvula de escape a una presión social cada vez más desesperada.

Aparte de los intentos más o menos coyunturales por gobernar a las ong's, el instrumento permanente para buscar una taxonomía de las mismas, clasificarlas y colocarlas en una esfera determinada: fue la política fiscal normativa que favoreció a las instituciones de asistencia privada, mientras que expidió misceláneas fiscales orientadas a reglas generales duras que presionaban a las ong's hacia negociaciones individualizadas, pero en nada ofrecían políticas o planteamientos propositivos para incluir en el espectro de la contribución al desarrollo a las organizaciones civiles que habían demostrado ampliamente su vocación en esa dirección. Esta forma de regulación estuvo sustentada en una lógica de acción cotidiana rutinaria y autoritaria del poder ejecutivo mexicano, que sin cuestionar su proceder, cada vez lesionaba más el derecho de asociación consagrado en el artículo 9o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo este esquema conceptual y operativo de la política hacendaria, la legislación fiscal abrió pocas alternativas, y éstas sumamente rígidas, para facilitar la acción de las organizaciones de promoción del desarrollo que contribuyeran a soportar la carga de la crisis; solamente continuaba dando facilidades fiscales a las organizaciones de asistencia que estuvieran controladas por la Junta. Los trabajadores y los establecimientos de asistencia privada vieron aumentar fuertemente la demanda de sus servicios, pero no contaron con un incremento proporcional de los recursos necesarios para salir al paso a la multiplicación de las necesidades de las personas extremadamente pobres que la política económica generaba continuamente, amén de que los beneficios duraderos logrados por ellas eran relativos, tanto por el encargo social explícito del que eran portadores como por los métodos de trabajo, que poco incluían la participación activa de los sujetos en los procesos de solución a sus demandas profundas. Ciertamente, en una perspectiva general de la sociedad, la asistencia desplegada en este periodo alivió necesidades inmediatas de algunos sectores altamente vulnerables, pero sólo podría contribuir a un bienestar más duradero si fuera acompañada de políticas de desarrollo social de mediano plazo que estimularan, en algunos de los sujetos, procesos participativos orientados a favorecer la autogestión y la superación de la condición perpetua de ser objetos de asistencia.

En sentido contrario a lo anunciado y esperado, en los primeros meses del gobierno de Ernesto Zedillo, las propuestas para gobernar a las ocpd's se volvían más autoritarias. La represión a estas organizaciones, a través de formas abiertas como secuestros de promotores; allanamientos de oficinas; robo de equipo, información y archivos; amenazas y amedrentamiento a defensores de derechos humanos, o veladas, como la vigilancia telefónica, la presencia de policías vestidos de civil en reuniones y asambleas, se fue incrementando.[\[2\]](#)

Sin embargo, el dispositivo de gobierno más estructural y de fondo fue, sin duda, el relacionado con los aspectos hacendarios. Ya en vísperas de la firma del Tratado de Libre Comercio, para evitar la doble tributación, en México se aprobó al vapor un paquete de ajustes fiscales, sin mediar consulta ni discusión previa, aprobándose leyes que unos cuantos días después tendrían que volver a ser modificadas.

El 1 de noviembre de 1993, en el *Diario oficial de la Federación*, se publicó una nueva miscelánea fiscal, que para conceder el carácter de no contribuyente del impuesto sobre la renta a las personas morales se condicionaba, en la fracción VI del mismo artículo 70, a obtener, de la misma Secretaría de Hacienda, la autorización para recibir donativos deducibles de este gravamen sobre la renta, formando un candado y, en los hechos, obligando a pagar impuesto sobre una renta inexistente y afectando la naturaleza misma de las asociaciones civiles, aprobada por el gobierno en su constitución como tales, pues la renta está excluida del objeto social de este tipo de asociaciones, haciendo de este impuesto un mero hecho autoritario contrario a derecho. Y de paso, en caso de determinarse

remanente distribuible, éste se asimilaba a utilidades obligando a las asociaciones civiles a hacer reparto de utilidades como si fueran sociedades mercantiles, sobre el monto del remanente, contradiciendo absolutamente su mandato fundacional que por naturaleza ni tiene utilidades ni puede repartirlas.

Es por eso que el 6 de diciembre de 1993, 107 asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y fundaciones dirigieron una carta al presidente Carlos Salinas, pidiendo la suspensión del artículo 70-B de la LISR, la suspensión del capítulo V-A de la "Quinta resolución que reforma, adiciona y deroga a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año 1993", publicadas en el *Diario oficial de la Federación* el día 1 de noviembre del año en curso; demandando a la vez la formación de grupos plurales de trabajo integrados por funcionarios del gobierno federal y organismos no gubernamentales, no lucrativos, dedicados a la promoción del bienestar y el desarrollo social, con el fin de realizar las propuestas de cambio a los puntos anteriores.[\[3\]](#)

Estas vicisitudes y arbitrarias disposiciones fiscales en forma de leyes, cada vez más frecuentes, aunadas a la situación de extrema urgencia social, fue llevando a que las organizaciones civiles de asistencia, de promoción y fundaciones de filantropía se fueran poniendo de acuerdo, no sin amplias y ricas discusiones.

Se conformó una alianza coyuntural de organismos no gubernamentales de diferente naturaleza: sociedades y asociaciones civiles, fundaciones e instituciones de asistencia privada, con el objeto de modificar esa ley y proponer medidas acordes a la naturaleza del quehacer de las ong's, que reconocieran su identidad y su carácter de organizaciones no lucrativas y de bienestar social. Así pues, en este periodo, la Fundación de Apoyo Infantil y el Corporativo Contable y Fiscal, S.C., hicieron para esta alianza una excelente síntesis histórica del tratamiento de las personas morales no contribuyentes en el título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta en los últimos seis años.[\[4\]](#) De ella resumimos los siguientes aspectos:

- 1) En 1988, las asociaciones y sociedades civiles eran consideradas como personas morales no contribuyentes en el título III de la LISR.
- 2) En 1989 este título se denominó "De las personas morales con fines no lucrativos y de las sociedades de inversión comunes y de renta fija". Entonces la Secretaría de Hacienda buscó que asociaciones y sociedades civiles tributaran conforme a las reglas establecidas en el Título II de la LISR dedicado a sociedades mercantiles.
- 3) En 1991 se reformó el título III para ser denominado : "De la personas morales no contribuyentes".
- 4) El 1 de noviembre de 1993, en la 5a Resolución, que reforma, adiciona y deroga a la que establece "Reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1993", se adiciona el capítulo V-A denominado: "De las personas autorizadas para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta"? y se establecen las reglas 135-A a la 135-H.
- 5) El 3 de diciembre se reforma el artículo 72 de la LISR a través de la legislación que establece las reducciones impositivas del "Pacto de la Estabilidad".
- 6) Por la presión del Tratado de Libre Comercio, el 8 de diciembre de 1993 se reforman, al vapor, las reglas 135-A a la 135-H (recién publicadas el 1 de noviembre de 1993, hacía exactamente 38 días), a través de la sexta resolución que reforma, adiciona y deroga a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año 1993.
- 7) También el 29 de diciembre de 1993, en el *Diario oficial de la Federación* se reforman artículos correspondientes al título III de la LISR.

El análisis que las ocpd's hicieron de este proceso de reformas deja claras las siguientes constataciones:

1o En un posible empeño inicial por captar más causantes se empezó a hostigar a las asociaciones y sociedades civiles no lucrativas.

2o La ley fiscal no ha reconocido a las asociaciones y sociedades civiles como organismos de interés público.

3o Algunas reformas fiscales más recientes se hicieron al vapor para adecuar la legislación fiscal mexicana a las leyes norteamericanas, sin una valoración sobre la conveniencia de reproducir el modelo en condiciones y tradiciones totalmente distintas.

4o Las últimas reformas violan los artículos 9o y 14o Constitucionales y desconocen una parte muy significativa de la sociedad civil que ha trabajado a favor del bienestar general desde hace más de 30 años, dificultando una mejor atención y servicio a los sectores que se encuentran en extrema pobreza.

5o Las reformas recientes al considerar a las asociaciones civiles como generadoras de renta y de remanentes distribuibles son totalmente contradictorias con el objeto social de las asociaciones civiles aprobado en sus actas constitutivas por el mismo gobierno, que señalan claramente su carácter no lucrativo y de no distribuibilidad de sus remanentes entre los socios.

6o Es en la fracción VI del Título III de la actual LISR en donde se da un cambio violatorio de la Constitución fundamental: ahí se da una cobertura a diversas organizaciones y sociedades civiles que pueden ser no contribuyentes, sin embargo, para poder considerarlas como tales: "no basta con que se cuente con el objeto social que se indica en dicha fracción sino además se deberá de contar con la autorización para recibir Donativos Deducibles en los términos de la LISR".[\[5\]](#)

Es decir, para que las asociaciones y sociedades civiles puedan existir y cumplir el objeto social para el cual fueron autorizadas, necesitan una nueva autorización de la Secretaría de Hacienda, que ésta da o no a discreción. Esta política equivalía a que si la asociación civil no estaba autorizada a recibir donativos deducibles de impuestos, automáticamente quedaba en la obligación de pagar impuesto sobre la renta, en flagrante contradicción con su objeto social aprobado. Lo fiscal por encima del Código Civil y de la Constitución.

Pero todavía más, el artículo 70-B establecía otros candados: "*c) que las entidades desarrollen su objeto social y no se involucren en actividades políticas o para influir en la legislación.*"

Este último punto, que ha sido y es objeto de un gran debate en los Estados Unidos, y que corresponde a las formas organizativas voluntarias públicas y privadas que existen allá, se trasplantó mecánicamente a nuestra legislación sin consulta, ni discusión, ni evaluación de las condiciones e instituciones existentes en México, puesto que la ley fue aprobada al vapor y en paquete, con el afán de que no hubiera obstáculos en la marcha para la firma del Tratado de Libre Comercio.

Alarmadas por estos acuerdos, diversos grupos de ong's empezaron a tejer nuevas redes y articulaciones, que expresaban que este segmento de la sociedad civil quería asumir parte de las responsabilidades del país que deseaban legar a las próximas generaciones, pero que no veían que el gobierno favoreciera sus actividades claramente no lucrativas y de interés público.

Los logros eran pocos. El 29 de diciembre de 1993, la mayoría de la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal que en su artículo 24 señalaba:

Requisitos Generales para las deducciones:

1. Que sean estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente... que satisfagan los requisitos que para el efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se otorguen en los siguientes casos: [...]

b) a instituciones asistenciales de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia, así como a las sociedades y asociaciones civiles que lleven a cabo actividades similares [...][\[6\]](#)

Artículo 70. Personas Morales no contribuyentes [...]

VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles que lleven a cabo actividades similares autorizadas para recibir donativos deducibles en términos de esta ley [...]

XII. Las instituciones o sociedades civiles constituídas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro.[\[7\]](#)

El dispositivo quedaba cerrado: sólo la Junta de Asistencia Privada podía autorizar para recibir donativos deducibles del pago de impuestos a las instituciones de asistencia privada y la Secretaría de Hacienda, a otras asociaciones civiles. Si las ocpd's solicitaban autorización para la exención de impuestos sobre la renta a la Junta, tendrían que transformarse en instituciones de asistencia privada, o si lo hacían a Hacienda, sólo la otorgaría si previamente se hubiera obtenido permiso de recibir donativos deducibles del pago de impuestos. El candado quedaba puesto: las ocpd's tendrían que pagar impuesto sobre una renta inexistente o perder su autonomía, sometiéndose a la Junta o a la Secretaría de Hacienda. Al no considerar exentas del pago de impuesto sobre la renta a la mayoría de las actividades no lucrativas y de interés social que realizan las ocpd's y sus redes, de hecho, una disposición secundaria anulaba el Código Civil y hacía nugatorio el derecho de asociación consagrado en el artículo 9o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir severamente el cumplimiento del objeto social de las asociaciones civiles.

De esta manera, la ley fiscal del 29 de diciembre de 1993 volvió obligatoria, para las personas morales, la autorización de recibir donativos deducibles de impuestos para poder obtener la exención del pago del impuesto sobre la renta.

La ley fiscal permitía y estimulaba las actividades de asistencia, aquellas que caían directamente en el ámbito de la tutela del gobierno, realizadas bajo la mirada y los dispositivos de vigilancia de la Junta de Asistencia Privada, o actividades de salud, educación formal o bellas artes, siempre y cuando contaran con la aprobación de las respectivas dependencias gubernamentales. La taxonomía no conocía la existencia de otras actividades y sometía, de hecho, a la descalificación por exclusión y a la sospecha, al conjunto de actividades desarrolladas en la lógica de la promoción del desarrollo y del bienestar social, a las estrategias civiles no lucrativas que representaban prácticas sociales más allá de la asistencia o de la clasificación gubernamental oficial, a los sujetos implicados como actores de sus propios procesos o a aquellos que buscaran incidir en la transformación de las condiciones de miseria a través de caminos para un desarrollo y bienestar duraderos.

Los criterios empleados para otorgar la deducibilidad del pago de impuesto sobre la renta ampliaban la exclusión de actividades civiles no corporativizadas y a la vez castigaban a la sociedad civil que se había atrevido a proponer alternativas sociales. A esta última, el peso de los impuestos, sin importar su naturaleza y su actividad esencialmente no lucrativa y de interés social, reconocida incluso por los organismos multilaterales internacionales.

Ante estas nuevas amenazas fiscales, se formó una alianza pasajera, plural y quizá nunca antes imaginada de un conjunto de diversas organizaciones no gubernamentales: organizaciones civiles de promoción del desarrollo, instituciones de asistencia privada, fundaciones y sociedades civiles, para buscar una interlocución directa con el

presidente Salinas y con la Secretaría de Hacienda.

Después de la carta enviada en diciembre, esta alianza concertó una reunión con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el 10 de febrero de 1994. Para preparar esa reunión, se dieron cita, en diversas ocasiones, equipos de trabajo plurales. El 3 de febrero de 1994 definieron los siguientes objetivos para la sesión conjunta con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda:[\[8\]](#)

1. Solicitar que el porcentaje de gastos administrativos de las ong's pueda ser por lo menos del 20%.[\[9\]](#)
2. Que la obtención de la autorización para recibir donativos deducibles no sea requisito indispensable para otorgar la exención del pago del impuesto sobre la renta.
3. Que la obtención del permiso de deducibilidad sea un trámite ágil y expedito.
4. Que se establezcan claramente los criterios para otorgar la deducibilidad y que ésta deje de ser discrecional; que se expliquen las razones en los casos de que la deducibilidad fuera negada.
5. Que se establezca un porcentaje "razonable" para la comprobación de gastos que se realizan en comunidad, para los cuales no es posible obtener comprobantes fiscales, especialmente en las zonas de extrema pobreza.
6. Que las personas físicas y organizaciones populares puedan recibir recursos sin obligación de cumplir con todos los requisitos de comprobación fiscal.[\[10\]](#)

También se solicitaría a la Secretaría de Hacienda que estableciera una ventanilla única para estos asuntos, así como la conformación de una mesa conjunta de trabajo que permitiera, de manera formal, analizar y modificar las disposiciones fiscales que afectan a las personas morales no lucrativas.

El 10 de febrero se realizó la reunión, en la que participaron representantes de 80 ong's y dos funcionarios de la Secretaría de Hacienda, bajo la siguiente propuesta de orden del día:

1. Introducción.
2. Problemática fiscal actual.
3. Planteamiento de problemas concretos.
4. Intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
5. Propuestas de trabajo.
6. Alternativas legales.

Cuando las comisiones de las ong's explicaron sus razones, quedó clara la diversidad de visiones imaginarias entre la sociedad civil y la Secretaría de Hacienda. Las propuestas implicaban una valoración distinta de lo fiscal desde el contacto cotidiano con la extrema pobreza que conforma un universo imaginario y una experiencia directa muy distinta a los criterios y a los rígidos escenarios fiscales. Simplemente, una sola argumentación en torno a la imposibilidad de que muchas de las personas con las que se trabaja cotidianamente pudieran otorgar los requisitos de comprobación fiscal necesarios para la operación hacendariamente correcta de los servicios de los centros de asistencia y de promoción, hablaba de manera clara de la muy diferente colocación que cada uno de los sujetos interlocutores tenía frente a los problemas del país. Los funcionarios, con una imaginación normativizante y de acción en cascada, ven en cada causante alguien que deben vigilar, ser policía de los otros supuestos causantes. Los funcionarios escucharon y pidieron que se les enviara un documento en el que se enlistaran los asuntos en trámite y se enviaran a la Secretaría de Hacienda. Poco después, durante el mes de marzo, los documentos se enviaron, pero todas las propuestas quedaron en el congelador burocrático: no hubo más reuniones ni comisiones de trabajo conjuntas con la Secretaría de Hacienda, y no fue por falta de voluntad o de propuestas del lado de la sociedad

civil.

En tanto se logra un marco jurídico adecuado, esta alianza propuso que se añadiera a la LISR una redacción como la siguiente que permitiera ampliar las actividades con el propósito de que un mayor número de asociaciones y sociedades civiles pudieran ser consideradas como no contribuyentes: "XVI: Las asociaciones civiles no lucrativas, que realizan acciones de beneficio colectivo e interés social, 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 asociaciones estén obligadas estatutariamente, o bien fiscalmente, a la no distribuibilidad de remanentes y que éstos se destinen siempre al cumplimiento del objeto social".^[11]

3.7.2. Por una ley que reconozca la identidad de las ong's

Este silencio gubernamental llevó a que las ong's dieran un paso más en la elaboración de una propuesta de ley. Con la oferta del apoyo de constitucionalistas y fiscalistas por parte de la Cátedra de Tercer Sector de la Universidad Iberoamericana,^[12] con la experiencia de Convergencia y del Foro de Apoyo Mutuo en el trabajo directo con ocpd's y con organizaciones sociales, con los conocimientos del equipo de la Fundación Miguel Alemán y con el aporte de trabajos previos del Centro Mexicano para la Filantropía, se reunieron por vez primera grupos con historias y trayectorias distintas para trabajar juntos una iniciativa de ley.

El grupo inicial de trabajo sobre la ley, al que aquí denominaremos Comisión para la Iniciativa de Ley, se conformó por Ana María Salazar de Murrieta y Ernestina Godoy, a nombre de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; por Jorge Villalobos Grzybowicz y Consuelo Castro en representación del Centro Mexicano para la Filantropía; por Alfonso Poiré Castañeda a nombre del Foro de Apoyo Mutuo; por Fernando de Castro y Castro en representación de la Fundación Miguel Alemán, y Raúl González Schmal, Jesús Luis García, Emilio Margáin Barraza y Carlos Zarco Mera, a nombre de la Universidad Iberoamericana.

En la producción de la propuesta de ley, los procesos y discusiones principales fueron los siguientes:

La Comisión para la Iniciativa de Ley iría desarrollando el texto a partir de un esqueleto inicial de capitulado que contenía: Disposiciones Generales, Constitución, Registro, Administración, Vigilancia, Disolución y Transitorios. Para los puntos que se creyera conveniente se harían consultas a expertos y para los aspectos claves de definición política se consultaría a las organizaciones miembros de las redes. Las sesiones de trabajo serían quincenales y con el siguiente calendario: Implicaciones Constitucionales, 22 de marzo de 1994; Objeto y sujetos de la Ley, 5 de abril; Objetivos y registro de los sujetos, 19 de abril; Vigilancia, sanciones y disolución, 3 de mayo; Redacción global, fecha por fijar.

La identidad de las ong's como organismos de interés público y de bienestar colectivo fue la idea f

uerza, el corpus imaginario valorativo que aportaba la convicción profunda desde la que se emprendió el arduo camino de elaborar y proponer a la sociedad una nueva ley. La convicción ética de que las organizaciones y asociaciones de desarrollo social se constituyen sin ánimo de lucro, el hecho de que tienen constitutivamente la obligación de no distribuir los remanentes entre sus asociados, la irrevocabilidad de su objeto social, el desempeño de actividades lícitas y no preponderantemente económicas les daba la convicción de dedicarse al interés social y el derecho de ser reconocidas como no contribuyentes.

Desde las primeras sesiones de trabajo quedaron establecidos algunos de los rasgos fundamentales que debía contener la ley: se trataba del reconocimiento gubernamental. La sociedad civil había venido desempeñando un conjunto de actividades de manera autónoma, sin ánimo de lucro, para conseguir y destinar recursos a la promoción

social, a los derechos humanos, al desarrollo sostenible, al mejoramiento del medio ambiente, a la asistencia, a la filantropía y a la responsabilidad social en la solución de los problemas nacionales.

Desde el principio se precisó también el papel que se demandaba al gobierno: se trataba de una ley de Fomento, que facilitara, incentivara, otorgara prerrogativas, estimulara las actividades y la participación ciudadana solidaria y no lucrativa de gestión colectiva del bienestar social y del desarrollo. No se pedía una legislación de las figuras jurídicas, sino un fomento a la vida cívica social; por lo mismo se buscó simplificar la ley y que en aspectos específicos solamente refiriera a otras leyes. Se definirían muy bien las actividades, los requisitos y las responsabilidades de las ong's comprendidas en el ámbito de la ley, con el fin de cerrar las posibilidades al oportunismo fiscal.

Con estos principios, a través de sesiones quincenales de discusión, comisiones de trabajo y consultas a especialistas, se fueron construyendo las definiciones básicas:

"Artículo 3o

Para los efectos de la presente ley, se entenderá:

I. Por organizaciones civiles, las personas morales de carácter privado, constituidas legalmente, que realicen acciones de bienestar y desarrollo social a que se refiere la presente ley, inspiradas en los principios y fines de la responsabilidad social, la solidaridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia.

II. Por acciones de bienestar y desarrollo social, aquellas actividades orientadas a lograr el avance general del conocimiento, la salud integral de la población, el desarrollo comunitario y sostenible y la promoción de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Por salud integral, el estado de equilibrio biológico, psicológico y social y no sólo la carencia de enfermedad.

IV. Por desarrollo comunitario y sostenible, la preservación, mejoramiento y aprovechamiento racional del ambiente, la creación de condiciones sociales que favorezcan el desarrollo humano integral y, en general, aquellas actividades que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

V. Por promoción de las garantías individuales y sociales, las actividades que procuran su respeto y observancia, la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, la readaptación social y, en general, los apoyos para el ejercicio pleno de tales garantías".[\[13\]](#)

Uno de los puntos de mayor debate fue siempre el referido al *vínculo con el gobierno*. Había claridad en las oposiciones que diferenciaban al sujeto de las actividades de la ley: no se trataba de organizaciones partidarias, ni religiosas, ni militares, ni sindicales, ni lucrativas. Ampliamente debatido fue el punto de no ser partidos ni organizaciones pre o parapartidarias, pero eso sí, se manifestó el derecho a hacer política ciudadana de bienestar social, política pública, promoción de los derechos constitucionales, de los derechos humanos, de mejores relaciones de los hombres con la naturaleza y el medio ambiente y de educar para la democracia. *Lo público no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno, lo público es también un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano. En muchos de estos campos se cuenta con experiencias exitosas y se tienen propuestas que pueden adquirir un carácter más general. La promoción del bienestar, la política no partidaria y lo público son terrenos específicos constitutivos de la sociedad civil.*

Pero tampoco se trataba de sustituir al gobierno; de que ahora una parte de la sociedad civil, con muy escasos recursos y posibilidades limitadas de acceso a programas de carácter multilateral, supliera las responsabilidades básicas de desarrollo y bienestar social que corresponden al gobierno en términos del artículo 25 constitucional. No

se trataba de privatizar el desarrollo social, sino de abrir espacios para la participación responsable de las organizaciones de la sociedad; espacios para aportar, proponer y vigilar una política pública que correspondiera al bienestar social y al interés público, pero ciertamente con una nueva definición de lo público como responsabilidad conjunta de gobierno y ciudadanía. No se trataba de hacer nuevas dependencias gubernamentales; por eso siempre se consideró como condición indispensable el respeto a la autonomía y a la no corporativización de las ong's, puesto que *la autonomía relativa aparecía como el rasgo característico de la sociedad civil*: las organizaciones existen a partir del artículo 9o constitucional y ya están regidas por el Código Civil. No se trataba, pues, de una ley para establecer figuras jurídicas.

Otro asunto importante estaba en la relación implícita entre gobierno y organizaciones civiles, en la cual la principal demanda era el reconocimiento general, y la segunda, la relación con estímulos fiscales como parte de los recursos públicos para el bienestar social. La absoluta transparencia en el manejo de esos recursos públicos sería una condición indispensable. Recibir recursos de ninguna manera quería decir ni manejo discrecional ni dependencia o subordinación; todo lo contrario, rendición clara de cuentas sobre prerrogativas desde la autonomía de las organizaciones. Por todo ello se acordó que el acta de constitución que pidiera la ley fuera semejante a las que ya tienen todas las ong's existentes en el país: tomar un nombre, precisar nacionalidad de los asociados, domicilio, firma de asociados, denominación social, objeto irrenunciable, importe del patrimonio y aportaciones, duración, estatutos, nombramiento, funciones y facultades de los directivos, criterios de disolución, y una vez teniendo acta constitutiva, inscripción en el Registro Público de Organizaciones Civiles, quien asignaría, sin mayor requisito, el número de registro correspondiente. El trámite de registro en ningún caso debía ser, obstáculo a la realización de actividades.

El cumplimiento de su objeto social no lucrativo con carácter de irrevocabilidad, la no distribuibilidad de los remanentes de la organización entre sus socios, el someter al dominio público la contabilidad, la tendencia a la profesionalización de sus servicios y la abstención de realizar acciones de propaganda política partidista, fueron los rasgos por los cuales las ong's son consideradas instituciones de *interés público*.^[14] Era a partir de estos rasgos constitutivos, profundos, identitarios, y no de casuística burocrática y discrecional, por lo que estas organizaciones demandaban un carácter de no contribuyentes al impuesto sobre la renta.

El texto de la ley se fue elaborando a través de dispositivos para la inclusión progresiva de las ideas de las redes de ong's, en un ir y venir entre los avances de la Comisión y las propuestas específicas de las redes. En una de las retroalimentaciones al texto, se acordó destacar la importancia de incluir en el corpus legislativo, dentro de las prerrogativas planteadas, el derecho a la participación de las ong's en el diseño, operación, evaluación y seguimiento de políticas sociales, como una forma propositiva privilegiada, para dar contenido a las relaciones entre organizaciones civiles y gobierno, y como una expresión del peso específico de esta parte de la sociedad civil, en torno a la responsabilidad de contribuir a formas democráticas de gobernabilidad.

Las discusiones de la Comisión para la Iniciativa de Ley se desarrollaron desde marzo hasta agosto. Se avanzó en precisar los puntos nodales que expresaran la experiencia y demandas de todas las ong's. Se investigó la fundamentación constitucional de la ley,^[15] se desarrolló el articulado, se fue construyendo la exposición de motivos.

Se organizaron entrevistas con diferentes sectores: empresarios; sectores no lucrativos de los Estados Unidos y Canadá; con académicos de posgrado de la Universidad Iberoamericana; con los cuatro candidatos a la presidencia de la república, aunque solamente se pudo hablar con Cuauhtémoc Cárdenas, mientras que con los demás no fue posible concertar cita. Una vez redactado un primer borrador se decidió darle el nombre de *Propuesta de Proyecto de Ley de*

Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, y su estructura quedó organizada de la siguiente

manera:

Exposición de Motivos.

Artículo 1o: carácter federal de la Ley.

Artículo 2o: finalidades.

Artículo 3o: conceptos básicos empleados.

Artículo 4o: autoridad encargada.

Artículo 5o: aplicación de disposiciones federales.

Artículo 6o: actividades fomentadas.

Artículo 7o: prerrogativas de las organizaciones civiles.

Artículo 8o: registro.

Artículo 9o: obligaciones de las organizaciones civiles

Artículos 10o, 11o y 12o: facultades y obligaciones de las autoridades.

Artículo 13o: medios de defensa de las organizaciones civiles.

Artículos: 14o, 15o, y 16o: sanciones.

Artículo 17o: disolución.

Transitorios.

3.7.3. Consulta interna a las ong's

Del 15 de agosto al 29 de septiembre, la Comisión para la Ley convocó a todas sus organizaciones miembros a dar sus puntos de vista sobre la propuesta a través de una consulta nacional; El plan de la consulta era el siguiente: difundir la iniciativa de Ley entre las ong's, ocpd's, redes, instituciones, con el objetivo de recoger opiniones, críticas y aportaciones, sistematizarlas y devolverlas en un foro, con el fin de incluir los aspectos significativos que aparecieran en la propuesta de iniciativa, que debería estar lista para su presentación formal el 19 de octubre en la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

La consulta interna generó un amplio debate, propuestas, dudas, críticas y preguntas que fueron recogidas y sistematizadas por la Comisión.[\[16\]](#) A la semana siguiente se realizó el foro para presentar los resultados de la consulta. A través de este procedimiento democrático, la propuesta de Ley incluyó el punto de vista de casi todas las organizaciones de la sociedad civil que se habían visto afectadas por las leyes fiscales a lo largo de un quinquenio.

Uno de los comentarios críticos a la iniciativa fue el de la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, que señalaba:

"No existe base constitucional para emitir una norma de esta naturaleza [...] serviría de instrumento de control estatal de organizaciones por definición independientes mediante los privilegios que propone, que contravienen la garantía de igualdad (en relación a no registrados) [...] afectaría la libertad de asociación, pues diferenciaría el trato del Estado hacia las ong's sin ninguna base o razón jurídica [...] las ong's de defensa de los derechos humanos verían afectada su independencia con la vigilancia estatal de su objeto social.[\[17\]](#)

La Comisión para la Ley convocó a la Comisión Mexicana a analizar conjuntamente la propuesta. Los comentarios se ampliaron con importantes precisiones y matices que fueron tomados en cuenta para las intervenciones en las audiencias que se realizarían en cinco regiones del país por parte de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara.[\[18\]](#)

Otro comentario fue el de don Emilio Krieger, quien señalaba que "la Asociación Nacional de Abogados Democráticos no debe apoyar ninguna ponencia o proposición ni alimentar ninguna tendencia que tenga por finalidad, confesa u oculta, el control estatal de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y menos aún, apoyar la privatización de funciones que, por su naturaleza deben ser públicas."[\[19\]](#)"

La Comisión Mexicana y don Emilio Krieger, amplios conocedores de las leyes y del gobierno mexicano, esbozaron sin duda una grave preocupación: a fin de cuentas, el hecho de legislar sobre las actividades de promoción del desarrollo y bienestar social, ¿no podía ser un proceso institucionalizante, que de manera inicial reconociera a esta parte de la sociedad civil, pero que con el paso del tiempo y ciertas prerrogativas se diera más bien un proceso de burocratización que impidiera a las ong's cumplir su misión y ejercitar su propia identidad?, ¿no se trataba de una puerta de entrada a la modificación del código civil y a una limitación al derecho de asociación?

Después de esta opinión se invitó a don Emilio a dialogar sobre ella, con el fin de conocer y profundizar más en sus reflexiones; sin embargo, él señaló que ya había dado sus puntos de vista y que lo había hecho con miras a que se tuvieran en cuenta algunos de los graves peligros que pudiera tener el hecho mismo de buscar una legislación.

Uno de los puntos de vista internos a las organizaciones civiles con carácter más crítico y que se manifestó públicamente en el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas fue el de Ricardo Govea Autrey, en ese momento representante de Civicus en México, quien en síntesis comentaba que esta propuesta:

Otorga de hecho al Poder Ejecutivo la facultad para reglamentar el régimen público de las organizaciones civiles [...] lo que será permanentemente un peligro de que éste se convierta en un mecanismo de control para las organizaciones civiles. Lo cual, me parece, que es contrario al interés de desarrollar y fortalecer las organizaciones de la sociedad civil [...] En el artículo 6o, fracciones X y XI, parece ser que se quiere convertir a las organizaciones civiles en contratistas del gobierno para sus programas de bienestar y desarrollo social [...] Las organizaciones de la sociedad civil son de interés público por sus propios objetivos y la característica de los servicios que prestan, independientemente de los programas de gobierno [...] Su autonomía y el reflejar la iniciativa y los intereses de los diferentes sectores de la sociedad son lo que da valor a las aportaciones de las organizaciones civiles al bien público, por esto tienen derecho a la utilización de recursos fiscales. Es decir, crear los marcos legales para que las personas físicas y morales puedan trasladar recursos fiscales directamente a las organizaciones sin pasar por el gobierno [...] En caso de que tuviera que ver una autoridad, ésta tendría que ser un organismo descentralizado y mixto con una participación mayoritaria al margen y por encima de las secretarías del gobierno. En conclusión, me parece que impulsar a las organizaciones de la sociedad civil como contratistas del gobierno; incluirlas en un padrón de proveedores o Registro Público y ponerlas bajo la autoridad de una Secretaría de gobierno, sería sentar precedentes para su burocratización y su desaparición como un sector autónomo, propio de la sociedad civil."[\[20\]](#)

Entre las diversas opiniones y preocupaciones, éstas fueron las más críticas que dejaban sentadas preocupaciones importantes que incidirían en los debates posteriores sobre la conveniencia de impulsar la legislación. Frente a estas opiniones existía también un sentimiento general de que los peligros ya estaban presentes y que de hecho existían leyes a medias, que estaban coartando el trabajo de las ong's e impedían ya, de hecho, un mayor desarrollo de las iniciativas civiles.

Las preocupaciones internas más discutidas a partir de la consulta fueron dos: la dependencia encargada del registro de las organizaciones y el carácter de la representatividad de las ocpd's, que se planteó como el dilema de formar o no un órgano representativo de predominancia civil para vigilar el cumplimiento de la ley.

3.7.3.1. El registro de las organizaciones

La problemática en torno al registro tuvo diversos matices y acentos que fueron desde no proponer una iniciativa de ley hasta dejar acotado claramente qué se pretendía con ese registro. En una historia viva de relaciones autoritarias entre gobierno y organizaciones civiles, a menudo plagada de intentos de cooptación, de dispositivos de corporativización a través de los recursos e incluso de hostigamiento abierto, de allanamiento de locales y de represión hacia las organizaciones civiles, el registro de las mismas era visto como una entrega al control gubernamental, con todo lo que esto pudiera implicar en tiempos de grave crisis económica y política del país.

Es por ello que conocidos miembros de la sociedad civil, como don Emilio Krieger, José Luis Pérez Canchola, Ricardo Govela o MariClaire Acosta, señalaron claramente y con argumentos, los riesgos que la aprobación de una Ley de Fomento pudiera tener ante un gobierno cada vez más autoritario.

Sin embargo, la consulta mostró que la mayor parte de las ong's buscaba una nueva ley porque en los hechos ya imperaban las leyes hacendarias, con hostigamiento permanente a la sociedad civil y con amenazas cada vez mayores a su identidad y quehacer, y que era mejor estrategia que oponerse, *elaborar e impulsar una propuesta propia que tuviera los rasgos fundamentales del más amplio consenso.*

La consulta interna señaló también que, en los hechos, eran varias las dependencias gubernamentales que de diferente forma tienen ya relaciones con las organizaciones civiles, pero sin establecer claramente los derechos y obligaciones que de estos vínculos y registros se siguen, ya sea por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud o la Secretaría de Hacienda, y en forma no pública, por parte de la Secretaría de Gobernación. Esto aparte de las relaciones específicas, con municipios y gobiernos estatales.

Hoy, el dispositivo público general consiste en que las organizaciones se registren ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que autoriza constatando la cláusula de extranjería; después de ello, los notarios exigen llevar el registro ante la Secretaría de Hacienda, que asigna una homoclave.

Algunas organizaciones señalaron que un punto que debía quedar muy claro en la ley era la autonomía e independencia de las organizaciones sociales frente al gobierno, las iglesias y los partidos políticos, puesto que se trataba de construir nuevos vínculos sociales exigidos no sólo por la gravedad de la situación económica y política del país, sino también por la emergencia y la indignación ciudadana como fuerzas crecientes y vivas que estaban exigiendo cambios importantes en el rumbo del país.

Por todo esto, la redacción de la Ley tenía que dejar muy claro que se trataba de una notificación pública, una mera toma de nota que tenía como fin hacer pública la existencia de tal o cual organización, de tal modo que tuviera efectos ante terceros. No se trataba de ninguna manera de un registro constitutivo como el que fue otorgado a las iglesias, a partir del cual empezaban a existir legalmente, sino como una forma pública de dar a conocer, de enterar que tal organización existía y que esto tuviera efectos para otros.

La Propuesta de Iniciativa de Ley de Fomento que iría a la Cámara de Diputados plantearía que "las organizaciones civiles se inscribirán, presentando la copia certificada de su acta constitutiva y sus estatutos en el Registro Público de Organizaciones Civiles quien asignará, sin mayor requisito el número de registro correspondiente".[\[21\]](#)

Sobre qué dependencia gubernamental debía registrar, se plantearon diversas disyuntivas: algunas organizaciones señalaban que dado que las ong's son factores de gobernabilidad podría ser la Secretaría de Gobernación, mientras que otras decían que la que concede la exención de impuestos es la Secretaría de Hacienda, o que, dada la naturaleza del trabajo de las ong's, el registro debía corresponder a la Secretaría de Desarrollo Social, y así otras. En cualquier caso, se proponía una oficina del poder ejecutivo, que de cualquier manera tendría vías de circulación

inmediata de la información hacia el resto del poder ejecutivo y del gobierno. Las diversas opciones no tenían un carácter absoluto, puesto que de todos modos se referían a una toma de nota gubernamental, aunque sí manifestaban acentos de una valoración específica de los diversos proyectos y de la coyuntura del país en ese periodo.

La pregunta era: ¿ante quién registrarse: Hacienda, Gobernación, Relaciones Exteriores, SEDESOL, CNDH? Cada una tenía diferentes desventajas y ventajas para las organizaciones no gubernamentales. Es por eso que se señalaba que ya inscrita la organización en el registro público, sea quien sea que lo hiciera, a cada organización le sería otorgado un número con el que podría realizar todo tipo de trámites, contaría con la exención del pago de impuesto sobre la renta y cancelaría la necesidad de cualquier nuevo registro ante otra dependencia gubernamental. Los criterios para el acceso a fondos públicos específicos dependerían de las convocatorias que emitieran los diversos otorgantes, pero esto y otras especificaciones no tenían por qué estar incluidas en una legislación de carácter general y de fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social.

En realidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de una u otra forma, no recibía impuesto sobre la renta por parte de las ong's, por lo que una ley como la que se proponía no disminuiría sus ingresos. Por el problema de que pudieran multiplicarse organizaciones sin escrúpulos que abusaran de la figura jurídica de asociación civil, ciertos candados bastarían, pero lo que se manifestaba en el fondo era que la misma Secretaría no alcanzaba a considerar el bienestar general, más allá de una corta política impositiva, que no le permitía apreciar ni tomar en cuenta la *inversión social* que las ong's podrían potenciar al ser públicamente reconocidas, además de facilitar una sana administración de importantes recursos multilaterales de inversión para el desarrollo sostenible. Convendría que una legislación sopesara los beneficios que podrían omitirse sin ella, pero no era posible que se fundamentara en que algunos podrían abusar de la misma.

El aspecto básico que se asignaba al registro era el reconocimiento público del carácter de interés social que revisten las ong's, y a través del cual, la Secretaría de Hacienda, por ministerio de ley estaría obligada a otorgar la exención de impuestos, sin tener que exigir nada más, ya que "las organizaciones civiles cubren un amplio espectro de necesidades sociales"?[22] y deben "(estar exceptuadas del pago del Impuesto sobre la Renta)".[23]

Estando clara la misión de interés público a través de la irrevocabilidad del objeto social de las ong's, la indivisibilidad de sus remanentes, la no devolución de aportaciones a sus miembros y la entrega del patrimonio a sus similares en caso de disolución, los estatutos de las ong's contenían suficientes elementos para ser *ipso facto* exentas de impuestos por el hecho mismo de registrarse.

Además del reconocimiento, el registro tendría por objeto hacer efectivo el Código Civil, al dar cabida a una amplia gama de actividades civiles asociativas de carácter no lucrativo, de servicio a terceros y de interés público: filantropía, asistencia, promoción, beneficencia, solidaridad, desarrollo comunitario, sustentabilidad, promoción de garantías individuales, entre otras. Por lo tanto, no se trataba de legislar sobre una u otra figura jurídica, sino de fomentar actividades de desarrollo y bienestar social.

Por otro lado, el registro también debiera permitir el acceso a los beneficios de la ley a las organizaciones que lo desearan. De esta manera, las organizaciones civiles que se registraran tendrían derecho a acogerse a las prerrogativas de la ley y, en caso de hacerlo, se obligarían a la transparencia en el uso de esos recursos.

Ciertamente, sería la capacidad concreta de las ong's la que determinara su posibilidad de acceso a recursos, pero esto de ninguna manera implicaría que la ley contuviera normatividades particulares que correspondieran en cada caso al carácter de los fondos puestos a concurso.

La ley señalaba claramente los límites de las organizaciones que tendrían derecho a acogerse a ella: ¿quién cabía en la definición de la ley? Ni asociaciones religiosas, ni militares, ni partidarias, ni Sociedades de Solidaridad Social

conocidas como triples "S", ni asociaciones ganaderas, ni clubes deportivos, ni asociaciones de profesionistas. Sólo las que estaban orientadas a servicios a terceros, no las que eran para beneficio de sus socios.

3.7.3.2. ¿Formar un órgano representativo de las ong's?

Se dio otro profundo debate en torno a la existencia o no de un órgano propio de las ong's que estuviera encargado de vigilar el cumplimiento de la ley, ya fuera nombrado por el gobierno federal, ya fuera por las mismas organizaciones civiles, bajo un esquema de representatividad y de clara mayoría civil. Ricardo Govea, miembro de la coordinación de Civicus, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, opinaba que sería mejor crear una instancia neutral, formada por las mismas organizaciones civiles, a modo de una cámara, que fuera la que registrara. Sin embargo, muchos otros consideraron que esto llevaría al problema de la representación y a ir formando una cúpula con mucho poder. Por eso se solicitaría una mera toma de nota, que pudiera hacerse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, donde podría abrirse una sección de Registro Público de las Organizaciones Civiles, con un registrador y dos secretarios. Los notarios tendrían obligación de registrar ante esa oficina las organizaciones que se constituyeran.

En esos momentos el estado de este debate quedó ahí. Sin embargo, unos meses más tarde, particularmente frente al Decreto 312 de Oaxaca y ante una pregunta directa y explícita de la Secretaría de Gobernación, éste sería el punto posterior de mayor discusión al seno de las ong's.

Después de llegar a consensos internos, se inició una etapa de cabildeo con diferentes funcionarios y dependencias gubernamentales, con otros sectores sociales y con partidos políticos. Un punto central del debate que se empezó a dar en el mes de noviembre se refirió al establecimiento claro y preciso de los criterios, derechos y obligaciones para quien use los recursos públicos que la sociedad, a través del gobierno, otorgue a las actividades de bienestar y desarrollo social. Esto podría contribuir, sin duda, a una nueva cultura en la que empezara a desaparecer la discrecionalidad o arbitrariedad, con que muy a menudo se habían asignado esos recursos, permitiendo proponer un modelo de relaciones sociales en el que las organizaciones conservaran y desarrollaran su autonomía e independencia en relación con los diferentes organismos gubernamentales y partidos políticos. Al asignar los recursos por ministerio de ley y no por graciosas concesiones, se contribuiría a la transparencia de la administración pública y a alejar el corporativismo y el clientelismo.

El 9 de octubre de 1995, las cinco organizaciones impulsoras de la ley, con miembros de todos los sectores y estados del país, portadoras de diferentes historias, trabajando en campos diversos, con raíces sociales distintas y por lo tanto con lenguajes variados, presentaron públicamente su propuesta de Proyecto de *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, en la Universidad Iberoamericana, con la presencia del rector Carlos Vigil Avalos y de "300 representantes de instituciones civiles y dependencias gubernamentales entre las que se contaban la Dirección Jurídica de la Presidencia, la Coordinación de Asesores del Secretario de Gobernación, la Subsecretaría de Desarrollo Político, la Comisión de Participación Ciudadana de la H. Cámara de Diputados y de Ministros de la Suprema Corte".[\[24\]](#)

Los principales argumentos que se ofrecieron a la opinión pública en ocasión de su presentación en el Auditorio de la Universidad Iberoamericana fueron los siguientes: La propuesta de Ley está inspirada en la justicia social, primordialmente reconoce organizaciones que son de utilidad pública e interés social y no sólo respeta la independencia de las instituciones en la definición de sus objetivos sociales, otorgando la libertad necesaria para que desarrollen estrategias, sino que aspira a incluir y promover una forma de tolerancia y pluralidad, de convivencia en la diversidad, de apertura de caminos a la colaboración mutua entre gobierno y sociedad para el diseño, ejecución, operación, administración, evaluación y continuidad de las políticas públicas. En fin, la Ley propone y promueve un nuevo proyecto de país y de relaciones sociales entre los ciudadanos y con el gobierno, al

apoyar decididamente las actividades de bienestar social sin interés de lucro.

A la semana siguiente de la presentación, el 19 de octubre, respondiendo a la convocatoria pública que hiciera la Cámara de Diputados, esta misma iniciativa fue presentada oficialmente a la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en audiencia pública, con el fin de que formalmente entregada a los legisladores, pudiera ser objeto de difusión nacional, de discusión y, en su caso, de aprobación o modificación por esa misma Cámara.

3.7.4. Los Foros de Consulta Pública

En la Cámara de Diputados se presentó una propuesta metodológica que buscaba dar a conocer ampliamente la ley en todo el país, puesto que si se trataba de una ley que iba a apoyar la participación y responsabilidad social debía ser ampliamente conocida, para que fuera aprobada con el concurso de la ciudadanía; requería, pues, de consultas amplias y plurales, pero también de métodos democráticos de decisión. El dispositivo debía garantizar reuniones propagandizadas ampliamente y con oportunidad, a modo de desarrollar sesiones con participación y presencia de organizaciones de la sociedad civil; esto conduciría, no sólo a escuchar seriamente todas las opiniones, sino sobre todo, a decidir en conformidad con lo consultado, permitiendo avanzar en la práctica de la democracia y en la decisión del destino de recursos e impuestos para beneficio de las mayorías y no de unos cuantos, como hasta la sociedad se había visto en el sexenio de 1988 a 1994.[\[25\]](#)

La batalla por la ley planteaba nuevas relaciones entre gobierno y sociedad y preludiva el valor de las actividades civiles dentro de un espectro social, que valoraba preferentemente los aspectos lucrativos y la conservación del poder político, descuidando la vida cotidiana de la ciudadanía. Se recordó que Carrillo Flores había señalado que para que el estado respetara los derechos sociales de segunda generación, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo mexicano, requería atribuciones, semejantes a esta ley, que le permitieran cumplir mucho más tareas de las que le había señalado el liberalismo clásico, es decir, que se asumiera como un *estado social de derecho*.[\[26\]](#)

La Comisión de Participación Ciudadana organizó cuatro foros regionales o audiencias públicas, para tratar toda la problemática de la participación ciudadana, incluyendo el marco para las relaciones con las organizaciones civiles. Para efectos de consulta, el país se dividió en 4 regiones: I. Formada por Jalisco, Colima, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Morelos, Querétaro, Guanajuato y Distrito Federal; II. Integrada por Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; III. Formada por Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora; y finalmente IV. Zona integrada por Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Se nombraron como cabeceras de zona a Toluca, Jalapa, Chihuahua y Monterrey. El objetivo de los foros era recibir toda propuesta ciudadana que llevara a una nueva relación entre gobierno y sociedad civil dentro del marco de la reforma democrática del estado, en los siguientes puntos:

1. Estructuras de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil.
2. Mecanismos de participación ciudadana.
3. Articulación de los organismos de la sociedad civil con las autoridades y entidades públicas.

El Primer Foro Público Regional se realizó en Toluca, Estado de México, el 26 y 27 de abril; el segundo tuvo lugar en Xalapa, Veracruz, el 12 de junio; el tercero se efectuó en Chihuahua, Chihuahua, el 13 y 14 de junio; el cuarto se celebró en Monterrey, Nuevo León, el 27 de junio, y el quinto y último, a modo de síntesis, se llevó a cabo en Zacatecas, Zacatecas, del 27 al 29 de septiembre.

Los cuatro foros se realizaron entre fines de abril y julio. Las ocpd's y ong's participaron en todos, ya fuera a través de miembros de los estados que correspondían a cada región, ya a través del equipo técnico conjunto de las organizaciones promotoras de la ley, que participó con ponencias en todos los foros.

Las principales conclusiones de los Foros de Consulta fueron las siguientes:

Del realizado en Toluca destaca:

- El consenso en contar con una ley marco para las organizaciones de la sociedad civil
- Los proyectos de financiamiento público para los servicios de interés social.
- El reconocimiento como consultores en diversas especialidades, colaborando así en la planeación y el desarrollo.
- Cambios en las leyes de comunicación para que los organismos civiles puedan acceder a concesiones.
- Creación de un órgano a nivel municipal para la interlocución y facilitación de la labor de los organismos civiles, en un espíritu de respeto, autonomía y complementariedad en el desarrollo, planeación y ejecución de las políticas públicas.

De las conclusiones del Foro de Xalapa se destacan:

- Realizar modificaciones constitucionales y cambios legislativos necesarios para impulsar el fomento de las organizaciones civiles en el marco de la propuesta proyecto de *Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*.
- Preocupación por la Ley Oaxaca.
- Respeto a la autonomía y principios de cada asociación, fomentando y no limitando las actividades.

En cuanto a los resolutivos del Foro de la Ciudad de Chihuahua, tiene relevancia los siguientes aspectos:

- Reconocimiento a las organizaciones civiles.
- Marco legal para regular las relaciones de las organizaciones civiles con el gobierno.
- Canalización de recursos públicos para las asociaciones.
- Respeto a la autonomía e independencia de las organizaciones civiles.
- Fortalecer la presencia de la mujer en las decisiones públicas.
- Proyecto de ley para promover las actividades de bienestar y desarrollo social.

En Monterrey y Zacatecas, los puntos destacados fueron muy semejantes a aquéllos de los tres foros anteriores. En términos generales, las consultas ratificaron la Propuesta de Ley de Fomento, a la que se añadieron nuevas razones y algunas precisiones que la enriquecieron, pero no hubo otra propuesta general de ley ni objeciones serias a la misma. Por todo ello, podía esperarse que, con algunas correcciones, acotaciones y precisiones, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, después de una amplia consulta nacional, turnara la propuesta al pleno de la Cámara, para su discusión. Sin embargo, hasta la fecha, los procedimientos regulares para avanzar en la promulgación de la ley estaban detenidos por razones no explicitadas públicamente. [\[27\]](#)

Las principales conclusiones generales de los cinco Foros de Consulta, respecto a la temática que nos ocupa fueron:

- La necesidad de un marco legal adecuado para las organizaciones civiles.
- Este marco deberá respetar la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.
- Se pide el reconocimiento de las organizaciones civiles como entidades de interés público.
- Que las organizaciones civiles participen en la elaboración, seguimiento, ejecución y evaluación de programas y políticas públicas.
- Que las organizaciones de la sociedad civil tengan un tratamiento fiscal adecuado, exención del Impuesto

Sobre la Renta, permiso de deducibilidad de impuestos para donativos que reciban.

3.7.5 Balance de la estrategia para la Ley de Fomento

El avance general de la conciencia ciudadana frente al salinismo y frente a la agudización de la pobreza en el país, establecía ciertas condiciones de posibilidad para que la sociedad civil en su conjunto, avalara la propuesta de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

El esfuerzo cívico ya había logrado concretar algunos avances, así fueran mínimos, que quedaron incluidos en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que contenía las siguientes consideraciones:

"Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales..."[\[28\]](#)

"Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda. El Ejecutivo Federal tiene en alta estima las causas y actividades de las organizaciones civiles..."[\[29\]](#)

"El gobierno de la República considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y al

ien
te las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles. Por otra parte no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles... ello inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas y para colaborar en la construcción de un país más justo y con mayores oportunidades de vida digna. Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente..."[\[30\]](#)

"Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social de México, y el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo, pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno..."[\[31\]](#)

En el mismo tono y con contenido semejantes, en la inauguración de la Primera Asamblea Mundial de Civicus, Alianza Mundial para la Participación de Ciudadanos, realizada en la Ciudad de México, el día 11 de enero de 1995, ante cerca de 600 personas de 55 países, el presidente Zedillo hizo una promesa de reformar el marco jurídico de las ongs:

"La multiplicación de organizaciones ciudadanas refleja claramente la vitalidad y la rica pluralidad de nuestra sociedad. Además, demuestra nuestra capacidad para unirnos en torno a las más diversas causas humanitarias, cívicas, públicas y de filantropía. He tenido oportunidad de dialogar con muchos representantes y miembros de estas organizaciones en México. Coincido con ellos en que debemos promover un marco legal más idóneo para su operación autónoma, su fomento y su apoyo, y ése es mi compromiso.

Por eso hoy expreso mi voluntad de trabajar en colaboración con las organizaciones ciudadanas para definir los nuevos criterios que logren ese marco legal más propicio. Estoy convencido de que la actividad de estas organizaciones contribuye a enriquecer la representatividad, así como la participación y corresponsabilidad en las decisiones de gobierno, en especial en los niveles básicos de la convivencia social: el Estado, el Municipio, la pequeña comunidad.

De ahí, la resuelta determinación de mi Gobierno de mantener siempre una relación con las organizaciones ciudadanas, que se funde en el respeto a su vida interna y en un desinteresado apoyo a sus elevados fines.

Quiero decirles que en mi Gobierno la concepción y la ejecución de la política social tendrá, si así lo desean estas organizaciones, un gran apoyo, una gran participación. Ello se corresponde con la convicción de que muchas tareas de gran importancia social en los campos de la educación, la salud, el combate a la pobreza extrema y la ampliación de oportunidades, para ser eficaces deben apoyarse en el trabajo de organizaciones ciudadanas como las que aquí se congregan."[\[32\]](#)

El ambiente logrado por la amplia participación ciudadana del primer lustro de los años noventa, parecía apuntar hacia un importante reconocimiento democrático de los quehaceres cívicos.

En las conclusiones de los Foros Regionales de Consulta organizados por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, se destacaron argumentos y razones coincidentes con la Propuesta de Ley de Fomento[\[33\]](#).

La única oposición que empezó a conocerse de manera indirecta y no en los debates públicos, fue la de un solo establecimiento: la Junta de Asistencia Privada y expresada por una sola voz: Víctor García Lizama, su presidente, que consideraba que la Ley de Fomento tocaba un campo propio de la Junta. Más adelante se conocería, de manera indirecta, a través de la Junta y de la Secretaría de Gobernación, una cierta diferencia con la propuesta de Ley de Fomento, proveniente de la Secretaría de Hacienda, en orden a contar con taxonomías de las ongs que las clasificaran y permitieran referirlas a diversos controles gubernamentales. Alternativas para estos puntos habían sido expuestas de diversas formas en los foros públicos, pero las oposiciones no se habían manifestado públicamente.

¿Habría en realidad algunas otras razones políticas de fondo para que en la Cámara de Diputados no se diera una discusión pública de la propuesta de Ley de Fomento, que en muchos foros y en amplias consultas regionales había despertado amplia simpatía?

El tiempo de la discusión y modificación de un marco jurídico nuevo para las ongs no llegaba a la Cámara de Diputados. Los rumores abundaban, hasta que la Secretaría de Gobernación, considerando a las ocpds como factor de gobernabilidad, entregaría algunas preguntas sobre siete aspectos de la propuesta de ley a las ocpds. Un sector del PRI también invitó a las ongs a dialogar. Particularmente el Partido Acción Nacional se manifestó reacio a discutir el papel de las ongs; Carlos Castillo Peraza consideraba que lo que hacían éstas, era campo propio de los partidos políticos.

La estrategia trazada para impulsar la ley fue mostrando varias fortalezas y debilidades. El 29 de agosto de 1996, se reunieron en un desayuno en la Fundación Miguel Alemán, en una casa que fuera del presidente de la República cuyo nombre lleva la fundación, situada en la calle de Rubén Darío 187, en Polanco, las cinco organizaciones promotoras de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, para hacer un balance después de diez meses de haber hecho pública la propuesta de iniciativa de Ley el 19 de octubre del año anterior. Algunos aspectos sobresalientes de dicho balance fueron los siguientes:

Se habían distribuido por toda la república diez mil ejemplares de la propuesta de Ley, de la que se hicieron 4

ediciones. Se habían realizado más de 500 consultas con fundaciones, asociaciones y sociedades civiles e instituciones de asistencia privada; se había hecho llegar la propuesta a todos los secretarios de estado, gobernadores, senadores y diputados federales; se habían realizado reuniones en 20 estados acerca del marco legal para las actividades de bienestar y desarrollo social; se había hecho cabildeo con dirigentes del PAN, PRD y PRI; se había dialogado con secretarías de estado y varios gobernadores, con la secretaría de la presidencia; se había participado en todo el proceso de la Consulta de Participación Ciudadana organizado por la Cámara de Diputados y en las consultas sobre Asistencia organizadas por el Senado de la República. En los cinco Foros Regionales de Consulta, la única propuesta que hubo y que fue completamente respaldada había sido la Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

Se había hecho una amplia consulta democrática, pero la iniciativa de Ley no avanzaba, ¿Quiénes se oponían por fuera de la consulta, con qué razones y qué peso tenían?

La única oposición externa a la iniciativa de Ley se manifestó por primera vez de manera pública en un Foro convocado por el DIF el 23 de mayo de 1996, y fue la del licenciado Víctor García, presidente del Consejo de Vocales de la Junta de Asistencia Privada (JAP) del Distrito Federal.

Víctor García Lizama, abogado de profesión, había participado en actividades de asistencia desde 1956; en 1958 había ideado un dispositivo jurídico para transformar una asociación civil en una institución de asistencia privada; su tesis profesional en 1964 fue sobre la "Naturaleza Jurídica, Organización y Funciones de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales"; fue abogado consultor de la Junta, Oficial Mayor de la misma bajo la presidencia del Lic. Fernando Torreblanca; varias veces vocal de la JAP; participó en sus Consejos cuando fueron presidentes sucesivamente Adolfo Riverol, Rubén Aguilar y José Cuarón; fue Delegado Ejecutivo de la Junta durante la presidencia del Sr. Giordano; Director General de CONCANACO; Secretario General del Gobierno del General Alpuche Pinzón en Yucatán; Director General del Fideicomiso Liquidador de Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Director General de Aduanas de la misma dependencia; coordinador de Delegados Federales y turismo de Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán; Director General de la Cruz Roja Mexicana; recibió el 12 de julio de 1994, de manos de Carlos Salinas la Presea al Mérito en la Cultura Jurídica otorgada por la Asociación Nacional de Abogados[34]; había cabildeado para un sinnúmero de leyes y ajustes jurídicos para conformar la Junta de Asistencia Privada y para hacer de ella una poderosa empresa privada del altruísmo regulado, con respaldo gubernamental. A través de la Junta, órgano descentralizado del gobierno federal, Víctor García Lizama tenía una estrategia que buscaba abarcar las actividades de asistencia privada y de promoción social bajo el manto de Juntas de Asistencia de carácter fuertemente centralizador en cada uno de los estados de la federación:

" Tenemos esperanzas fundadas de que, antes de que termine el siglo, en todas las entidades federativas habrá una ley que fomente y proteja a las instituciones de asistencia privada y, con ello, afiance el respeto perenne a la voluntad de sus fundadores y la buena administración de los recursos aportados por los donantes; a la vez que asegure al fisco que los recursos que deja de percibir por las deducibilidades fiscales que se otorgan, se van a aplicar cabal, honesta y eficientemente, al propósito para el cual se solicitan. Y que garantice, también, a los pobres, a los marginados, en cuyo nombre se solicitan las donaciones, que no se van a distraer en gastos burocráticos o dispendios inconfesables, cuando no en aprovechamientos ilícitos y fraudulentos... Por lo anterior, a nuestra manera de ver, no sólo deben subsistir las Juntas o Consejos de Vocales para el ramo de la asistencia, sino *deben extender su marco de acción a favor de las instituciones de promoción humana y desarrollo social...*"[35]

Víctor García, Presidente de la Junta de Asistencia Privada veía en la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social una aberración jurídica. Más allá de la iniciativa de Ley, la aparición de una propuesta que fomentara las actividades promocionales del desarrollo social, suponía una cierta concepción de las prácticas sociales y de la sociedad civil diferente a la concepción y prácticas sociales de la Junta, y por lo mismo, ideas y prácticas diferentes al fomento o promoción de las actividades de bienestar y desarrollo social, y por

consiguiente, diferencias en torno a legislar en relación a ellas. La Junta tenía *muy bien ordenadas* las actividades de asistencia privada en el Distrito Federal, y por ello se sentía con el derecho de universalizar a todo el país "su estrategia", aplicando los mismos parámetros y la misma ley a otras entidades y actividades de la sociedad civil.

La Secretaría de Hacienda tenía temores de que con la Ley de Fomento se abriera la puerta para que gente sin escrúpulos se aprovechara de ella, sin embargo no reparaba que la actual ley dificultaba cada vez más las alternativas sociales para los sectores más empobrecidos del país, que a través de las alternativas ofrecidas desde años atrás por las organizaciones de la sociedad civil habían venido desarrollándose de manera responsable, incluyente, eficiente y económica.

Notas

[1] En algunos momentos de conflicto, estos directorios de SEDESOL aparecieron como firmas en desplegados de apoyo a políticas gubernamentales, sin mediar la más mínima consulta, como fue el caso de una forma de entender y plantear la paz para Chiapas muy a los comienzos del conflicto. (Ver más adelante capítulo VI).

[2] Además de la represión selectiva observada en este periodo, se volvió a practicar una vieja táctica gubernamental, sacada del viejo arcón del corporativismo obrero, estudiantil y campesino de los sesentas y que había sido parcialmente relegada por poco funcional, y que también volvió a ser utilizada contra los movimientos indígenas, contra el movimiento de deudores, y aparentemente, también contra las organizaciones ciudadanas: se trata de la formación de organizaciones paralelas con auspicio gubernamental o de la infiltración de las organizaciones existentes, buscando polarizarlas y neutralizarlas por dentro o radicalizarlas; de esta manera se fabrican artificialmente interlocutores con los que se habla y acuerda en relación a problemas y movimientos sociales legítimos.

En el estado de Chiapas surgió el "Consejo Estatal de ong's", para contrapesar a la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Chiapas por la Paz (CONPAZ), para poder captar recursos de la cooperación internacional para el desarrollo y disputar a la vez los recursos que los organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea) ofrecen, siempre que participen organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales en los proyectos de desarrollo. Con fines semejantes se creó en Oaxaca una asociación encargada de transformar al vapor las Sociedades de Solidaridad Social (triples "S") en ong's. Y más recientemente y de manera criminal, el auspicio y formación, con cooperación pasiva y activa del gobierno, de grupos paramilitares. Así pues, se han formado organizaciones sí gubernamentales (osígs), como dispositivos que puedan negociar acuerdos, que traten sesgada o superficialmente los problemas, y disputen diversos fondos internacionales que están llegando al sureste mexicano, intentando desplazar a las organizaciones sociales autónomas.

Llegó a ser tan amplia la represión directa a las ocpd's, a través de robos repetidos, asaltos, robo de información, hostgamiento telefónico, etcétera, que un conjunto de redes de ocpd's gestionaron en junio de 1996 una cita especial con Pedro Enrique Velasco, secretario particular del Subsecretario de Gobernación José Natividad González Parás, para informar y demandar un alto a esta política.

[3] Carta de 107 asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y fundaciones al C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., a 6 de Diciembre de 1993.

[4] Fundación de Apoyo Infantil, A.C. y Corporativo Contable y Fiscal, S.C. *Ley del Impuesto sobre la Renta. Título III. De las Personas Morales No Contribuyentes*. Enero de 1994.

[5] Fundación de Apoyo Infantil, A.C. y Corporativo Contable y Fiscal, S.C. *Op. Cit.*, pág 5.

[6] Diario Oficial de la Federación. *Reglamento de Ley del Impuesto Sobre la Renta*. Ciudad de México, 29 de diciembre de 1993.

[7] *Ibid.*, art. 70.

[8] Muchos documentos trabajados en este periodo hablan de reuniones preparatorias, de pasillos, de cabildos informales, de borradores, de esbozos; de aportación de sentidos, de insinuación de puntos a incluir y a excluir; van dibujando consensos; aparecen posiciones que van quedando en minoría; se trata de documentos muy subrayados, tachoneados, con notas al calce, notas a mano de reuniones, esquemas tentativos. En unas palabras: el investigador se sitúa frente a lo efímero, frente a complejos procesos de producción de propuestas, de significados, que iban ajustándose a las demandas de los sujetos individuales y organizados, frente a los hechos cotidianos que alimentan las raíces de la historia.

[9] En cierto sentido la cláusula de no emplear más del 5% en administración de las ocpd's es una cláusula antiburocrática, pero en realidad la mayoría de las ocpd's son pequeñas y requieren cumplir muchas obligaciones fiscales y administrativas muy pesadas, que en ningún caso es menor al 12 % de su presupuesto global. Si recordamos que la mayor parte de las ocpd's se orienta a desarrollar procesos de educación, de concientización, de autogestión y de generación de políticas sociales que puedan desembocar en procesos de desarrollo sostenible, de producción de leyes favorables a los sectores pobres, resulta, paradójico, que el conjunto de disposiciones fiscales actuales prohíbe emplear recursos para influir en la legislación.

[10] En las zonas más empobrecidas, en donde el trabajo de las ocpd's es más indispensable, es imposible obtener comprobantes fiscales de los gastos realizados y si en algunas ocasiones pudieran conseguirse, incrementarían fuertemente los costos de operación en detrimento de los servicios ofrecidos, de las incipientes actividades de la economía popular, basadas en servicios y manos de obra barata y a menudo gratuita; pero hacerlo significaría también un apoyo a los caciques que son los que en ocasiones podrían otorgar comprobantes fiscales válidos. En estos casos el orden fiscal aparece como un profundo desorden para la sobrevivencia comunitaria: los pobres son sacrificados en aras de una política de captación fiscal que de entrada los excluye de casi cualquier servicio y de una distribución equitativa y compensatoria de los impuestos.

[11] Propuesta del colectivo de organizaciones civiles para adición a la LISR, Ciudad de México, 1994.

[12] En ese periodo el Rector de la Universidad Iberoamericana era el Dr. Carlos Vigil Avalos que en coordinación con el Centro Mexicano para la Filantropía había fundado una Cátedra sobre el Tercer Sector, coordinada por el Maestro Carlos Zarco Mera, adscrito a la Dirección de Investigación y Posgrado, coordinada a su vez por el Maestro Jesús Luis García. La Universidad a través de estos profesores y un equipo de profesores de Derecho se comprometió con creatividad y decisión a las actividades especializadas para la elaboración y difusión de la propuesta de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

[13] Estos aspectos básicos se fueron afinando paulatinamente. Presentamos aquí la redacción del texto tal como aparece en la versión "6" de la ley presentada el 9 de octubre de 1995 en la *Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*. Artículo 3o, págs. 20 y 21.

[14] Para profundizar en la importancia y el contenido del concepto de "interés público", puede verse más adelante el desarrollo del mismo, a partir de una investigación encargada por la Comisión para la Iniciativa de Ley al abogado constitucionalista Alberto Saldaña Harlow.

[15] Una discusión importante que acompañó todo el proceso se refirió a la conveniencia o no de solicitar cambios

constitucionales. Finalmente, el grupo de trabajo que elaboró la propuesta de Ley, comentó algunas propuestas de reforma constitucional desde la consideración de que sería deseable y conveniente dar mayor solidez jurídica al fomento de las actividades de bienestar y desarrollo social, pero la dificultad que un cambio constitucional conllevaba requería de una correlación de fuerzas mucho más amplia que aquella con la que se podía contar. La propuesta de adición al artículo 25 decía así:

"El Estado, por justicia social, alentará y promoverá la solidaridad social tanto la pública, con participación ciudadana, como la privada que procura por razones de responsabilidad social estimular, mejorar o promover el bienestar de la población.

El Estado impulsará la democracia participativa y política de los ciudadanos tanto en el orden federal como en el estatal y municipal, si se asocian lícita y voluntariamente para coadyuvar a la defensa de los derechos humanos y sociales, o para fortalecer la cultura cívica o cuando luchen por preservar y mejorar de modo sostenible el medio ambiente, o cuando se organicen para gestionar acciones y programas públicos en favor del bienestar social como lo dispongan las leyes reglamentarias que se dicten al respecto.

Otorgará el Estado apoyos administrativos en favor de las actividades que voluntariamente y sin ánimo de lucro realicen las personas tanto individuales como colectivas para prestar servicios de utilidad pública. Las que aporten recursos materiales o económicos en favor del desarrollo social, cultural y económico del país serán acreedoras a beneficios fiscales, de acuerdo con las leyes reglamentarias que rijan la materia".

Propuestas de Reformas Constitucionales para el fortalecimiento de las actividades de bienestar y desarrollo social. Previa a la exposición de motivos de la Propuesta de Ley, pág. 13.

[16] De todas las propuestas se elaboró un cuadro síntesis que contiene los aportes y a qué aspectos de la ley estaban referidos.

[17] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *Comentarios a la propuesta de Ley de Fomento*. Ciudad de México, 3 de octubre de 1995, págs 1-3.

[18] Ibid. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *Comentarios a la propuesta de Ley de Fomento*. Ciudad de México, 27 de noviembre de 1995.

[19] Krieger, Emilio. En primera respuesta a una consulta que se hizo a la Asociación Nacional de Abogados Democráticos.

[20] Govela, Ricardo. Civicus, Alianza Mundial para la Participación Ciudadana. *Comentarios a la propuesta de Ley de Fomento*. Ciudad de México, 9 de noviembre de 1995, págs 1-3.

[21] *Op. cit.*, versión 6.

[22] Memorandum de Ana María Salazar de Murrieta a Emilio Margáin.

[23] *Op. Cit.*, art. 7o, fracción IV, pág. 23.

[24] Comisión para la Iniciativa de Ley. *Gestiones para dar a conocer el contenido del Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, Ciudad de México, a 19 de septiembre de 1996, pág 1.

[25] Esta metodología buscaba salir al paso a la costumbre de escuchar ampliamente y luego decidir a partir de agendas secretas y cajas negras de altos funcionarios de una que otra secretaría de estado.

[26] Castro y Castro, Fernando. *Proposiciones sobre el anteproyecto titulado Ley de Asociaciones, Fundaciones y Organizaciones*. Ciudad de México, 9 de febrero de 1995, pág. 1.

[27] De hecho, en enero de 1997 se había formado un Nuevo Consejo Consultivo de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados. Ahí se partió de la Propuesta de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, que se fue transformando en otra iniciativa de ley, en la que trabajó a marchas forzadas un equipo integrado por miembros de todas las fracciones parlamentarias. En la última sesión de la Cámara de Diputados de la XVI Legislatura, el 28 de abril de 1997, la Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social, fue presentada al Pleno de la Cámara con la firma de todos los partidos, excepto el PRI, que un día antes se había echado para atrás en virtud del veto del Departamento Jurídico de la Presidencia de la República. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Asuntos Constitucionales de la propia Cámara, para su estudio y dictamen en la siguiente legislatura. A pesar del veto priísta, como por arte de magia, el día de la presentación de la iniciativa, ésta apareció embarazada con un artículo 6 que no había sido discutido ni acordado por la comisión de trabajo legislativo. Mediante ese injerto, en dos fracciones, se regulan los recursos económicos provenientes del extranjero que obtengan las organizaciones civiles. Salazar, Ana María; Godoy, Ernestina y Verver, Jesús. ¿Fomento o freno a las organizaciones civiles?, *Rostros y Voces de la Sociedad Civil No. 7*, junio de 1997, Ciudad de México, pp. 45-48.

[28] Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 3.10

[29] *Ibid.*, 3.10.2

[30] *Ibid.*, 3.10.3

[31] *Ibid.*, 3.10.4.

[32] Primera Asamblea Mundial de CIVICUS. "Mensaje del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, durante la declaratoria inaugural". En: *Noticias del Centro Mexicano para la Filantropía, Año III No. 1*, Ciudad de México, Enero de 1995, pág. 4.

[33] Solamente en Toluca hubo una voz que se opuso, la de un abogado de nombre Guillermo García Romero que opinaba que la Ley perjudicaría a todas las organizaciones de la sociedad civil. Este abogado, a título personal, volvió a aparecer con su propuesta en el Foro del Programa de Investigación para Chiapas de la Universidad Autónoma Metropolitana, realizado en San Cristóbal de las Casas del 12 al 14 de septiembre de 1996; lo curioso es que este último evento no tenía nada que ver con la Ley de Fomento. Este abogado fue conocido por aparecer en eventos de diferente naturaleza donde su posición era dificultar las propuestas planteadas, ya se tratara de resolutivos de la Alianza Cívica, de un Proyecto de Investigación para Chiapas o de la Ley de Fomento. Henríquez, Helio, corresponsal. *Rechazan el intento de reglamentar a los grupos sociales*. La Jornada, Ciudad de México, 15 de septiembre de 1996, pág. 9.

[34] Una parte importante de este curriculum fue publicado en el artículo: "Lic. Víctor García Lizama. Presidente por un Nuevo Período", *Revista JAP No. 4*, Ciudad de México, 1994, pág. 10.

[35] García Lizama, Víctor. "Intervención inaugural del licenciado Víctor García Lizama, presidente de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal", en la Primer Reunión de Patronos y Directivos de Instituciones de Asistencia Privada. *JAP, Organo de Información de la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal*, No. 18, Año 4, julio-agosto de 1996, pág 17, (subrayado mío).