

A decorative vertical bar on the left side of the page, composed of a series of overlapping circles in a light green color.

**Vivir para
compartir**



Entre la asistencia y la incidencia:

*La experiencia de la Red Espiral
en la gestión de la Ley para el
fomento y participación
de las organizaciones de la
sociedad civil en el
estado de Jalisco*

Carlos Peralta Varela
CIFS-ITESO

Con la colaboración de:
Réjane Douard, Marcela González e Ixánar Uriza
Corporativa de Fundaciones

Corporativa de Fundaciones es una fundación comunitaria dedicada a impulsar la cultura de participación de todos los ámbitos de la sociedad hacia el desarrollo. El Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) es un espacio académico orientado a desarrollar alternativas ciudadanas y generar pensamientos transformadores e incluyentes, a través de la educación e investigación para la justicia, la paz, la equidad y la sustentabilidad.

Las opiniones expresadas en este libro son de las y los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de Corporativa de Fundaciones o del CIFS-ITESO.

Autor

Carlos Armando Peralta Varela

Colaboradoras

Réjane Douard

Marcela González Cervantes

Ixánar Uriza Soto

Diseño editorial

TOROPINTO

Corporativa de Fundaciones, A.C.

López Cotilla 2139 Col. Arcos Vallarta C.P. 44130

Guadalajara, Jalisco

www.vivirparacompartir.org

Primera edición, 2016

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Para ver una copia de esta licencia, consultar <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Esta licencia permite:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Índice

Prólogo	8
Introducción	13
Apuntes históricos sobre las luchas para que exista una ley para las organizaciones civiles en Jalisco	16
La lucha reciente y la aprobación de la Ley	29
El proceso de gestión	38
Estrategias, debilidades y fortaleces en la incidencia	49
Una mirada desde el Congreso	56
Comentarios finales	67

Referencias

Anexos	70
Anexo 1. Exposición de motivos de la Ley	
Anexo 2. La Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco	
Anexo 3: Materiales de difusión realizados en torno a la Red y la Ley	
Sobre el autor	99

PRÓLOGO

Felipe Alatorre

¿Se acuerda usted del limosnazo? Si no es así o no tuvo noticia de ello, permítame decirle que el 25 de marzo de 2008, el gobernador del estado de Jalisco hizo entrega, por sus pistolas, de 30 millones de pesos del erario público a la Fundación Pro Construcción del Santuario de los Mártires, AC (La Jornada 25/03/2008;¹ Martín Rubén, 14/04/2008²). El hecho referido provee un marco inmejorable para comentar el trabajo elaborado por Carlos Peralta con la colaboración de Ixámar Uriza, Réjane Douard y Marcela González, sobre la experiencia ciudadana de promoción de la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobada en Jalisco en 2014.

El limosnazo no es un evento aislado, ni nuevo, ni privativo de un determinado gobierno, y sí un suceso que ilustra a la perfección la forma como la clase política —o al menos parte de ella— se percibe, concibe su relación con las y los ciudadanos y, de manera central, cómo entiende la forma en que pueden usarse los fondos públicos. Es un suceso que nos recuerda que la alternancia en los gobiernos no basta para lograr la transformación del sistema político mexicano y para dejar atrás sus prácticas autoritarias, clientelares, corporativas y patrimonialistas que, hoy por hoy, y a pesar de los múltiples avances, son elementos que lo caracterizan. Ubicar en el contexto descrito el trabajo que nos ocupa es fundamental para valorar sus aportes y significado en el avance de la democracia en México.

¿Será un despropósito este intento? Veamos. En un país donde la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza, donde la violencia campea y el costo de la corrupción se estima en 1.5 billones de pesos anuales, que representan 10% del PIB (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2012), ¿será irrelevante promover mecanismos que busquen que las políticas públicas tengan un impacto real en la solución de los graves problemas sociales? ¿Será un sinsentido buscar cambios institucionales que lleven a que los grupos en el poder no hagan uso discrecional de los recursos públicos o que aquellos acaben en sus bolsillos? La respuesta obvia es no.

¹ Partida, Juan Carlos. *La Jornada*, 25 de marzo de 2008 (<http://bit.ly/1QO6e2Z>) <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/25/index.php?section=estados&article=026n1est>

² Martín, Rubén. 14 de junio de 2008 (<http://bit.ly/1GxCcVh>) <https://rubenmartinmartin.wordpress.com/tag/santuario/>

El proceso realizado por la Red Espiral es un ejercicio valioso por múltiples razones. Una de ellas, es que se trata de un esfuerzo que se inscribe en los intentos de “nivelar la cancha” en la que jugamos gobernantes y gobernados. La transformación del sistema político en el país es una tarea enorme que tiene muchas implicaciones en términos sociales, culturales, políticos y económicos, y a la que se han dedicado innumerables esfuerzos ciudadanos desde mediados del siglo pasado. En esta línea, la promoción de una nueva ley que apoya la acción pública realizada por las y los ciudadanos organizados y que busca combatir la desigualdad, la exclusión y la afectación al medio natural, entre muchos otros problemas, constituye un hecho bastante significativo.

Lo anterior nos permite afirmar que las acciones de incidencia pública, impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil orientadas a transformar algunas pautas de comportamiento de la administración pública desde la modificación de los marcos legales no son tareas sencillas. Así lo demuestran las experiencias desarrolladas en el estado por colectivos como Jalisco Incluyente, la Red por los Derechos de la Infancia, Voces Unidas, entre otras. El proyecto encabezado por la Red Espiral se ubicó en este mismo derrotero y tampoco fue un proceso fácil, sobre todo si se considera que desde 1994, en Jalisco, se realizaron otros intentos por parte de otras redes ciudadanas, como el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV) y el Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (ECIAS).

Los cambios en la legislación, por sí mismos, implican cierta complejidad, como lo expresa uno de los legisladores involucrados en la experiencia reseñada en uno de los capítulos del presente texto. En el caso de Espiral, el proyecto enfrentó diversos obstáculos dado que involucraba la creación de mecanismos institucionales —como un órgano paritario de gobierno y organizaciones civiles— que posibilitara contar con políticas de fomento a estas últimas, aportar al diseño, operación y evaluación de políticas públicas, y acotar la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales en la asignación de los recursos públicos. Como se entenderá, los dispositivos propuestos implican la anulación o acotamiento de algunos de los esquemas corporativos, clientelares y patrimonialistas a que hemos hecho referencia en líneas previas. Por tanto, no es de extrañar el tipo de posicionamientos hechos por algunos integrantes del Congreso jalisciense en las diversas etapas del proceso.

Un fenómeno similar al antes descrito se observó en el plano federal, en ocasión del proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC), que impulsaron diversos colectivos ciudadanos y que logró aprobarse en 2004, después de diez largos años de cabildeo. La oposición de ciertos actores políticos a aprobar proyectos legislativos como el que nos ocupa, no es gratuita. Valga traer a cuento que con la entrada en vigor de la LFFAOSC se obligó a las dependencias públicas federales a transparentar la asignación de los recursos fiscales que éstas hacen a organizaciones de la sociedad civil. Gracias a ello, en 2007 por primera vez se conoció que catorce dependencias federales entregaron un total de \$2,168,936,609 de pesos a organizaciones “de la sociedad civil”; sólo la Secretaría de Educación Pública (SEP) otorgó casi la mitad del monto mencionado, y una parte de estos fondos fue transferido al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos ³ (Layton, 2011⁴, con referencia a Estrella, Navarro y Ocejo, 2009). Podemos preguntarnos si el hecho de que las leyes en cuestión involucran transparentar el uso de los fondos públicos mencionados determinó que, tanto en el Congreso federal como en el del estado de Jalisco, el proceso de discusión y aprobación de la ley durara alrededor de una década.

Los datos referidos llevan a preguntarse si uno de los factores que influyó en la tardanza para aprobar las leyes en cuestión (alrededor de diez años en el Congreso federal, y otro tanto en el del estado de Jalisco) fue que las nuevas normas obligan a las dependencias gubernamentales a hacer públicos los montos y los mecanismos utilizados por éstas para asignar dichos recursos.

Lo dicho hasta aquí permite calibrar el esfuerzo realizado por la Red Espiral. Buscar, vía la nueva ley, que se reduzca la opacidad en el manejo de los fondos públicos —al menos los etiquetados para apoyar a las organizaciones ciudadanas— es un paso relevante en la medida que —como sucedió en el plano federal— hoy podamos saber quién y bajo qué procedimientos se reciben los recursos en cuestión. De igual forma, su esfuerzo habrá de traducirse en evitar que tales bienes sean usados como la “caja chica” de los gobiernos en turno para mantener clientelas electorales, acallar conciencias o favorecer a parientes o amigos de funcionarios que crean asociaciones civiles de “membrete” (las famosas GONGO u “ONG gubernamentales”).

³ Este hecho se debe a que el INEA opera a partir de “Patronatos de Fomento Educativo” que tienen la figura de asociaciones civiles, mismas que están inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y cuentan con la Clave Única de Inscripción (CLUNI) que otorga dicho registro.

Más allá de lo dicho, y en relación al aporte de este texto, conviene referir que:

a) La recuperación de la experiencia es crucial, para contar con una memoria social en Jalisco que dé cuenta de las luchas ciudadanas y sea un elemento que anime al desarrollo de nuevas iniciativas.

b) Es un esfuerzo relevante dado que es el resultado del trabajo de sistematización realizado por los propios actores en el proceso, cuestión que no siempre es sencilla.

c) Desde una perspectiva amplia, el documento permite conocer una experiencia —que tiene elementos comunes a otros miles de dinamis-mos que se expresan en la sociedad del siglo XXI en diversas partes del globo— donde las organizaciones ciudadanas buscan generar alternativas frente a las múltiples crisis que hoy enfrentamos. La Red Espiral, con su accionar, puso en cuestión el paradigma que sustenta el tipo de relación prevaleciente entre las y los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, e hizo un aporte al trascender las formas de la democracia representativa, logró crear un mecanismo que posibilita una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en las políticas públicas, además de lo ya comentado respecto transparentar los recursos públicos destinados a las organizaciones de la sociedad civil. En esta línea de pensamiento, el texto muestra que las organizaciones promotoras de la ley trabajaron con la conciencia —tal vez una más que otras— de que su esfuerzo iba mucho más allá de romper con la discrecionalidad que hoy caracteriza muchas de las relaciones entre las organizaciones civiles y las instituciones gubernamentales. Para las organizaciones de la red, era claro que en el fondo se buscaba trascender las concepciones y prácticas no democráticas, típicas del Estado mexicano.

d) Este texto es relevante dado que muestra la estrategia seguida por la Red Espiral para franquear los obstáculos que se le presentaron en su interacción con el legislativo, en la construcción de alianzas con instituciones públicas y privadas, y en la gestión de los problemas internos que se generaron a lo largo del proceso, como la rotación de representantes de las organizaciones, la salida de estas últimas de la red o el que algunas de ellas no entendieran del todo el alcance de la iniciativa.

⁴El dato es parte de una presentación magistral denominada “La constitución del Tercer Sector en México: Cifras y estadísticas sobre su financiamiento”, realizada por el Dr. Michael D. Layton, Responsable del Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil (PFSC) del ITAM – México, durante el XI Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector. Universidad de Guanajuato, 25-26 de agosto de 2011. Se puede consultar en la página: <http://www.cemefi.org/congreso/images/stories/docs/2011/layton.pdf>

El análisis de cada uno de estos planos deja ver las implicaciones que tuvo para la red el incursionar en el campo de la incidencia política —terreno en el que las organizaciones de la red no tenían mucha experiencia— y la entereza y los recursos que pusieron en juego los miembros del núcleo central del equipo para lograr su cometido.

e) El documento permite conocer ciertas facetas del Poder Legislativo en Jalisco, un órgano emblemático del modelo de la democracia representativa. Resalta el alejamiento de éste respecto de la sociedad y sus limitaciones para dar respuesta a los planteamientos de las y los ciudadanos organizados, conocedores de los problemas sociales y comprometidos con su atención y generación de alternativas. Al menos esto es lo que deja ver la actitud asumida por los diputados más cercanos al proceso, a excepción de aquellos más comprometidos con el proyecto. Dicho de otra manera ¿es razonable que las y los jaliscienses tuvieran que esperar diez años para que el Congreso procesara un planteamiento como el de Espiral, considerando que desde 1994 había una demanda y que la LFFAOSC existe desde 2004?

Para finalizar este prólogo, sólo falta hacer mención de que la sociedad de Jalisco está en deuda con la Red Espiral y los colectivos que le antecedieron en su tarea de lograr una ley como la referida y que, si todo marcha conforme a lo que este ordenamiento establece, cada vez habrá menos limosnazos (que por cierto, considerando los montos federales arriba referidos, éste resulta un juego de niños). También deberá haber menos recursos públicos destinados a que ciertas organizaciones impartan cursos para “curar” la homosexualidad⁵ o para la promoción de acciones contrarias al reconocimiento de los derechos de mujeres, gays y lesbianas⁶.

Tal vez esta Ley lleve a que, algún día, existan en Jalisco políticas públicas consistentes que atiendan a los niños y niñas con discapacidad, con la calidad y gratuidad que exige el marco constitucional, y no tengamos que dedicar cantidades importantes de fondos públicos únicamente a iniciativas como el Teletón.⁷

⁵ Casas C. Dolores. Semanario Ahora Jalisco 5-11 julio 2010 (<http://bit.ly/1LBeoYW>) http://issuu.com/ahorajalisco/docs/ahora_jalisco_78

⁶ López, Víctor. Animal Político. 25 de agosto de 2011 (<http://bit.ly/1GPkalm>) <http://www.animalpolitico.com/2011/08/grupos-conservadores-en-jalisco-impulsan-blindaje-de-la-%E2%80%99Cfamilia%E2%80%99D/#ixzz2PMSROHLz>

⁷ Cisneros D. José CNN México (<http://cnn.it/1pIL8Am>) http://mexico.cnn.com/nacional/2014/10/06/la_onu_critic_la_entrega_de_recursos_publicos_al_teleton

INTRODUCCIÓN

La Red Espiral, un colectivo conformado por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ubicadas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, sirvió como eje de lucha por más de cuatro años para que en Jalisco se contara con una ley particular para el fomento del trabajo que realizan. Se logró este objetivo en el año 2014 y debe considerarse un logro importante por varias razones. Primero, porque siendo algunas de ellas organizaciones con perspectiva de trabajo asistencial, decidieron incursionar en una actividad de incidencia pública, con todos los pros y contras que esto implica; segundo, porque lograron conjuntar las voluntades para que se dictaminara positivamente una ley; y tercero, porque la Ley de Fomento que se aprobó puede considerarse de avanzada a nivel nacional, en la medida que ofrece apoyo a redes de OSC de Jalisco.

El presente escrito busca describir esta experiencia, particularmente desde dos perspectivas: una de corte secuencial, a manera de una línea de tiempo en la cual se describen las acciones realizadas por los diferentes actores de este proceso; y otra línea de corte vivencial, en la que se busca recuperar las experiencias de éxito y los obstáculos que los integrantes de la Red visualizaron a lo largo de esta actividad.

Cabe mencionar que en la presente sistematización se recuperó lo realizado por la Red Espiral, con el acompañamiento de Corporativa de Fundaciones y del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), pero también se da cuenta de los intentos de creación de una ley de fomento impulsados anteriormente por otras agrupaciones.

En el capítulo primero se describe brevemente la conformación histórica de las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco; también, de manera general se da cuenta de sus ámbitos de acción, pero sobre todo, de las diferentes fórmulas de articulación que se han emprendido en la historia reciente (colectivos, redes, foros, etc.), que consideraban entre sus objetivos generar y lograr una ley de fomento en la entidad.

El capítulo segundo, en términos generales, relata la historia de la Red Espiral y las motivaciones que la llevaron a impulsar la promulgación de la Ley. Inicia con la descripción del nacimiento de la Red, da cuenta de cómo veían el contexto social en el que se situaban las organizaciones y se comparten reflexiones sobre aquello que les provocó el incursionar en una actividad hasta ese momento desconocida para ellas: la incidencia y el cabildeo en el Congreso del Estado.

En el capítulo tercero se describe, también en términos generales, el proceso de gestión de la Ley. Se narran cronológicamente los acontecimientos y las acciones emprendidas. En este sentido, es importante mencionar las estrategias de acción y dar cuenta de las alianzas que se establecieron, en general se acentúan los avances y estancamientos en el proceso.

El capítulo cuarto es fundamentalmente empírico. Surge de las reflexiones de las personas entrevistadas, recupera desde la experiencia vivida por las y los representantes de la Red, lo que consideraron como fortalezas y debilidades, tanto de sus personas como de sus organizaciones, en el proceso de incidencia para la gestión de la Ley de Fomento.

El capítulo quinto nos proporciona una mirada diferente en relación al proceso de incidencia. En él se expone el resultado de la entrevista al diputado Hernán Cortés, en la medida que su actuar fue importante para posibilitar que la Ley se dictaminara de manera positiva. Así, podremos identificar algunas pistas para incursionar con más posibilidades de éxito en un proceso de interacción con el órgano legislativo.

En el capítulo sexto se hace una breve reflexión final. Por último, en los anexos se exponen los elementos relevantes y constitutivos de la Ley. Se da cuenta de la exposición de motivos que sirvió de base para argumentar ante las comisiones y el pleno del Congreso la importancia de la Ley. Se consideró conveniente incluirla en este texto porque menciona y sustenta la importante —pero no siempre reconocida— labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil en el estado. Agregamos también el contenido completo de la Ley. Se incluyó porque tiene elementos que la hacen diferente a la Ley Federal y las leyes estatales existentes en otras entidades del país, mismos que pueden considerarse muy valiosos, pero además porque resulta relevante difundir su contenido para que se conozca.

Cabe mencionar que este trabajo de sistematización se logró gracias a la colaboración y amable participación de las y los representantes de la Red, quienes dieron su tiempo para ser entrevistados, con honestidad y valentía permitieron conocer el contexto de su labor, identificar las estrategias de acción y compartieron el perfil de lo que consideran las fortalezas y debilidades para realizar esta actividad de incidencia pública y, además, comentaron este escrito. Las y los entrevistados fueron:

Alicia Covarrubias, Pamela Ornelas, Constanza Larios, Bertha Vázquez, Agustín Ríos y el Equipo de Vihas de Vida, que se prestó a la entrevista colectiva. También debe reconocerse la apertura y disposición del diputado Hernán Cortés Berumen para ser entrevistado y responder a todas las preguntas, en las que se buscó tener un punto de vista contrastante.

Con este trabajo se pretende compartir una experiencia de éxito en la incidencia pública destinada a generar una ley, pero también, reconocer los méritos y el esfuerzo emprendido por un grupo de organizaciones civiles en la lucha por lograr que en Jalisco existan mejores condiciones de trabajo para todas las organizaciones civiles.

I. APUNTES HISTÓRICOS SOBRE LAS LUCHAS PARA QUE EXISTA UNA LEY PARA LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN JALISCO

Nuestro punto de partida, las organizaciones de la sociedad civil

El concepto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) es complejo. En la década de los noventa, Olvera (1996:33) destacó que la sociedad civil (SC) es una tercera esfera societaria y como tal, no se plantea suplir la acción de las otras esferas o, más específicamente, tomar la dirección del Estado o anular la acción del mercado, sino que pretende influir en ambas para lograr mejores condiciones sociales y de participación ciudadana; cuando se invoca a la sociedad civil “se hace también con el proyecto de crear un asociacionismo cívico y construir un espacio público que, como hemos visto, son requisitos indispensables para la ampliación de la democracia” (Olvera, 1999:38).

Las OSC son entidades complejas, porque son muy diversas y obedecen a diferentes lecturas de la realidad. Por ejemplo, existen organizaciones que pueden considerarse culturalmente conservadoras pero también existen las progresistas, es decir, en una entidad como Jalisco conviven tendencias ideológicas y culturales diferentes e incluso opuestas. La SC es una realidad heterogénea y plural, compuesta por actores, prácticas e instituciones con intereses que en muchas ocasiones no sólo resultan divergentes, sino hasta contradictorias. Como mencionan Dagnino, Olvera y Panfichi (2006:31), coexisten en la sociedad civil los más diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos, así como variadas formas de relación con el Estado.

Esta pluralidad fue una de las razones por las cuales se dificultó generar una ley para facilitar las actividades de las OSC, esfuerzo que a nivel nacional, inició aproximadamente en 1990 y culminó hasta 2003, cuando se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Reygadas, 2005).

La Ley federal, desde una perspectiva que debe considerarse acotada, definió que las organizaciones de la sociedad civil son: “Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales” (Artículo 3).

Así, a partir de los años noventa, el concepto de OSC se refiere principalmente a organizaciones con personalidad jurídica, sin intereses de lucro, exclusivamente de servicios a terceros (no pueden buscar beneficios para los miembros de la organización), y que no realicen trabajo de proselitismo partidista-electoral o religioso. Esta conceptualización se usó también como referente en la iniciativa estatal, pero en términos realistas, podemos afirmar que esta perspectiva no contempla a todas las formas asociativas y genera una visión limitada de las organizaciones que forman parte de la sociedad civil.

En relación con las OSC analizadas desde esta perspectiva limitada, autores como Verduzco (2003) proponen un listado de los rasgos comunes identificables en las organizaciones:

- Organizaciones autónomas
- Organizaciones libres (en este sentido, voluntaria) de ciudadanos.
- Que a partir de ciertos campos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo.
- Son agrupamientos con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables.
- Que prestan servicios tendientes a la profesionalización.
- En la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica.
- No tienen fines de lucro.
- Orientan sus vínculos y servicios a terceros.

Desde otra perspectiva, más ligada a la forma de visualizar y atender los problemas sociales, en la historia de Jalisco se identifica la presencia de dos tipos de organizaciones: las organizaciones asistenciales y las de promoción, que también se han conocido como organizaciones de desarrollo. Las organizaciones asistenciales eran identificadas como aquellas que centran su labor en satisfacer necesidades (urgentes) del sector al cual atienden, en general, la población más desfavorecida. Sin embargo, estas organizaciones poco hacían por cambiar el contexto y las condiciones de inequidad estructural que afectaban (y afectan) a dichos grupos. De acuerdo con Marcial y Vizcarra (2006), las organizaciones asistenciales tratan de compensar institucionalmente las diferencias sociales mediante la participación comprometida de los que más tienen hacia los que carecen de lo elemental o carecen de los medios para solucionar su problemática.

A las organizaciones asistenciales se les ha concedido un lugar relevante en Jalisco. A inicios del siglo XX, prácticamente todas las organizaciones reconocidas eran de carácter asistencial o beneficencia, y atendían problemas relacionados con la salud o la “asistencia a los menesterosos”. En 1923, los diputados estatales aprobaron la Ley Orgánica de la Beneficencia Privada, cuyo propósito era “la asistencia y ayuda, impartidas gratuitamente por particulares, con la finalidad de utilidad pública, sin objeto de especulación” (Peralta, 2013:109).

En 1944 se creó la Ley del Patronato de Asistencia Social, que asentaba las reglas de acción para el funcionamiento de los patronatos que apoyaban a las agrupaciones de tipo asistencial. Se institucionalizó la asistencia en Jalisco y se reguló la participación pública de personas y organizaciones de la sociedad civil (a partir de la Ley Orgánica de la Beneficencia Privada). En 1959, los diputados crearon el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), organismo público que buscaba encauzar, por vías formales, las manifestaciones de solidaridad o asistencia de las instituciones privadas y de los particulares. Hasta los años ochenta, el IJAS interactuaba fundamentalmente con organizaciones asistenciales (casas hogar, atención de adultos mayores, indigentes y personas con discapacidad). Para 1988 surgió la Ley para Regular el Sistema Estatal de Asistencia Social, y hacia finales del siglo XX surgió el Código de Asistencia Social. En los años noventa, ante el crecimiento y trascendencia de las organizaciones de promoción o desarrollo, el IJAS abrió sus puertas al reconocimiento y al registro de algunas de estas organizaciones.

Por otro lado, las organizaciones dedicadas a la promoción —término usado por Reygadas, 1998—, también identificadas como organizaciones de desarrollo, se planteaban objetivos de carácter más amplio como impulsar la democracia o la reivindicación de diferentes derechos. Han centrado su interés en impulsar o desarrollar actividades para modificar y mejorar las condiciones del contexto (o estructurales) que aquejan y atentan en contra de las necesidades de esas personas, comunidades o sectores sociales. Es importante dar cuenta de que las organizaciones de “asistencia y promoción se diferencian entre sí por la forma como ven, explican y analizan las causas de la pobreza y de la existencia de personas pobres” (Reygadas, 1998:7). Las organizaciones de promoción identifican las causas de la pobreza y la exclusión, y buscan eliminarlas o revertir sus efectos.

Las organizaciones que actúan públicamente en el desarrollo o promoción, si bien pueden proponerse generar cooperativas o empresas sociales, también buscan incidir en el ámbito público impulsando la participación ciudadana en agendas sociales, políticas públicas o leyes que pretenden ampliar derechos o mejorar las condiciones de exigibilidad de algunos derechos. Estas agrupaciones luchan a favor de la transparencia y la auditoría social, en torno al reconocimiento y los derechos, por ejemplo, de la diversidad sexual, la equidad de géneros, de los pueblos indígenas, ecología y, en general, de los derechos de las personas con discapacidades, entre otros aspectos.

Las cifras sobre las OSC evidencian su relevante contribución para atender las necesidades sociales en Jalisco. Por ejemplo, en 2010 se mencionó que existían más de 850 organizaciones formalmente registradas en el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, mismas que atendían a cerca de 2,975,036⁸ beneficiarios cada año. En 2013, el IJAS informó que las organizaciones erogan en sus proyectos \$876'387,709.00⁹ pesos, obtenidos mediante donativos, eventos y subsidios. Para 2014¹⁰ se mantenía un número similar de organizaciones registradas en el IJAS, reconocía a 830 OSC; sin embargo, a mediados del 2015, el presidente de la Junta de Gobierno del IJAS, Leopoldo Montelongo Castellanos, informó que “más de mil organizaciones”¹¹ se encontraban registradas ante el Instituto.

Los primeros esfuerzos por impulsar una ley

Desde finales del siglo XX, en Jalisco se han podido observar experiencias de articulación entre organizaciones civiles. Se crearon espacios como la Red de Instituciones Sociales (RIS), la Red de Apoyo Mutuo para la Acción Social, (RAMAS), el Consejo Técnico de ONGs (en su fase autónoma), el Grupo de Apoyo Mutuo para la Acción Social (GAMAS), el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV) y algunas más.¹² Si bien se organizaron para apoyarse entre ellas y atender problemáticas sociales o de índole sectorial, sus acciones también estaban orientadas a desarrollar actividades de incidencia pública. Estas expresiones ciudadanas fueron

⁸ Datos de Aldrete, Paola. Bautista, José y Alatorre, Felipe (2010). El capital social en la Zona Metropolitana de Guadalajara, página electrónica de CONAVIM y del Instituto Jalisciense de Asistencia Social mediante solicitud de transparencia.

⁹ En página electrónica de CONAVIM e Instituto Jalisciense de Asistencia Social mediante solicitud de transparencia.

¹⁰ Tomado de la página: <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/12095> (revisado en diciembre de 2014).

¹¹ Información periodística tomada del diario La Jornada, Jalisco. Aparecida el 23 de junio del 2015, escrita por Alma Gómez. <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/06/anuncia-ijas-convocatoria-de-premio-2015-de-asistencia-social/>

¹² Un recuento rápido del cúmulo de colectivos que se han creado en Jalisco se puede apreciar en: Bautista, José (2010), pp. 497-513.

parte del proceso de cambio en Jalisco, abonaron a la ampliación del espacio público y empezaron a plantear diferentes formas de relación entre los gobiernos y la sociedad.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados por algunos colectivos para contar con una normativa que reconociera a las OSC de Jalisco, no habían logrado una ley que las favoreciera y las ubicara como sujetos de interés público, con la capacidad de influir de manera formal en los procesos de satisfacción de las necesidades y la lucha por los derechos. Los esfuerzos más consistentes en este campo nacen con las agrupaciones RAMAS – FOCIV, el Consejo Técnico y el ECIAS.

Podría decirse que ha faltado voluntad política por parte de autoridades y legisladores para impulsar esta ley, pero mirando la interacción al interior de y entre las organizaciones, algunos problemas por los cuales no se logró impulsar esta normatividad en forma adecuada fueron:

- No tenían claridad en cuanto a estrategias público políticas de acción.
- No destinaban tiempo para labores de interacción e incidencia.
- Se observaba desconfianza entre algunas organizaciones.
- La falta crónica de recursos.
- El protagonismo de algunos líderes.

Un esfuerzo claro de incidencia lo realizó el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV),¹³ cuando, el 13 de enero de 1995, logró concretar una firma de acuerdos y compromisos con el primer gobernador del Partido Acción Nacional (PAN) en la entidad, el Ing. Alberto Cárdenas Jiménez. Como ejemplo positivo de esta acción de incidencia, se observó que a partir de estos acuerdos inició un proceso legislativo que desembocó en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, misma que se publicó en marzo de 1998. Dicha Ley podía entonces considerarse de avanzada, en la medida que se incluían figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El Ing. Cárdenas también asumió el compromiso de instalar otros mecanismos de interlocución democrática entre gobiernos y OSC. Particularmente, asumió la responsabilidad de impulsar una ley de fomento para las organizaciones civiles, pero no se avanzó más allá de la firma de acuerdos.

¹³ Esta reflexión fue tomada directamente de un reporte del FOCIV y se aprecia en: Peralta, Carlos (2013:106) y Bautista, José (2010:502).

Gracias a la existencia de la Ley de Participación Ciudadana, se logró impulsar la iniciativa popular a favor de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar —primera iniciativa popular en el país—, promovida por el colectivo de organizaciones llamado Voces Unidas,¹⁴ conformado por agrupaciones civiles de muy diversa índole.

Otras actividades relevantes de acción pública que han sido desarrolladas por organizaciones civiles, son: procesos de observación electoral (como los realizados por Alianza Cívica), la gestión para la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (1998), la elaboración e implementación de la Ley de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes del Estado de Jalisco (2003),¹⁵ y el impulso a la Ley contra la Discriminación del Estado de Jalisco que aún está a debate.

Francisco Ramírez Acuña y la Ley de Fomento

De cara al proceso electoral local, en el año 2000 se generó una Agenda Ciudadana por Jalisco. Acorde a las reflexiones de Ramírez Sáiz:

[...] en sentido social y político, agenda remite a la serie de asuntos que están a la orden del día, que interesan a un grupo o a ciertos actores y que se programa para su tratamiento y resolución. En particular, el término agenda ciudadana alude a los planteamientos y demandas que los ciudadanos formulan para tratar y negociar con las autoridades, a fin de que sean resueltos por ellas. Aunque no únicamente, pero sí de manera principal, estos planteamientos son expuestos a los candidatos a puestos de elección popular (regidores, presidentes municipales, gobernadores, diputados, senadores y presidente de la República). Por ello, su elaboración y propuesta predominan en periodos electorales, tanto locales como federales (2001).

La Agenda Ciudadana por Jalisco fue elaborada por las organizaciones que conformaban el movimiento que entonces se llamó “Poder Ciudadano”. Dicho movimiento tenía carácter nacional y, en el ámbito estatal, estaba soportado por organizaciones civiles y sociales de diferentes municipios.

De los 11 candidatos a la gubernatura del estado de Jalisco, seis firmaron los compromisos que se contemplaban en la Agenda (PARM, PCD, PSD, PVEM, PT, PRD) antes de las elecciones. Es importante destacar que el candidato del PAN, Francisco Ramírez Acuña, firmó el documento

¹⁴ La sistematización de la experiencia para lograr la Ley contra la Violencia Intrafamiliar se puede apreciar en Zúñiga, Teresa; Ibarra, Javier y Aguilar, Elena (2003). Una historia que no termina. Guadalajara: IMDEC. Otra síntesis de la experiencia se encuentra en Alatorre, Felipe (2010:611).

¹⁵ Una breve sistematización de la experiencia para impulsar esta Ley se puede leer en: Peralta, Carlos (2008). Notas y reflexiones sobre la Ley de los Derechos de los Niños, en el Estado de Jalisco. En González Franco, Rafael (coordinador). Notas para pensar sobre la primera infancia en Jalisco. Guadalajara: Cuidarte, AC.

presentado por Poder Ciudadano – Jalisco, en calidad de gobernador electo, una vez que fue declarado triunfador por parte del Consejo Electoral del Estado de Jalisco, pero no firmó los compromisos tal y como se le presentaron, sino que realizó diversas modificaciones de forma y fondo, a prácticamente todos los puntos de la Agenda.

En la Agenda Ciudadana,¹⁶ se contemplaba (Apartado 6), una referencia específica para la generación de una ley que impulsara el fomento de las organizaciones de la sociedad civil (reformular y simplificar los marcos legislativos) para facilitar el desarrollo pleno de los organismos de la sociedad civil y la cultura asociativa en Jalisco. Entre las reformas más urgentes estarían: la reforma del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco; el impulso a la Ley Estatal de Fomento y Promoción de las Organizaciones Civiles, para lograr que fueran consideradas entidades de interés público; y la generación de un marco legislativo integral, lo cual implicaba revisar las leyes en materia de Participación Ciudadana, Planeación Participativa y Desarrollo Democrático en Jalisco.

El Lic. Ramírez Acuña, en su calidad de gobernador electo, suscribió la Agenda pero cambió la redacción del apartado 6, para quedar de la siguiente manera:¹⁷ “Se promoverá la revisión de los marcos normativos vigentes para que faciliten el desarrollo pleno de los organismos de la sociedad civil y la cultura asociativa en Jalisco, particularmente en materias como la asistencia social, la organización social, la participación ciudadana, planeación participativa y el desarrollo democrático en Jalisco”.

Se eliminó el compromiso explícito de impulsar una ley estatal de fomento y promoción de las organizaciones civiles que las reconociera como entidades de interés público, sin embargo, en el discurso, se les identificaba como actores sociales relevantes. En el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 se afirmaba que:

La presencia de estas organizaciones establece la necesidad de que gobierno y sociedad encuentren nuevos canales de comunicación y planteen nuevas formas de interacción institucionalizada. El gobierno tiene ante sí el desafío de incorporar las opiniones de los ciudadanos y de los organismos civiles en la planeación del desarrollo y la propuesta de políticas públicas, de tal forma que las decisiones de gobierno se vuelvan cada vez más participativas. En este sentido, el gobierno también tendrá que realizar las revisiones que convengan al marco legal en materia de participación social”.¹⁸

¹⁶ La Agenda Ciudadana por Jalisco fue elaborada en el marco del segundo encuentro estatal del Poder Ciudadano, efectuado en Guadalajara, el 14 de octubre del 2000, con la presencia de 85 personas, representantes de 15 municipios del estado de Jalisco.

¹⁷ El documento de análisis donde se reflejan los cambios que realizó Ramírez Acuña a la Agenda Ciudadana, fue elaborado por el propio Poder Ciudadano y circuló en Guadalajara, Jalisco, el 10 de enero de 2001.

¹⁸ Tomado directamente del Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Jalisco, para los años 2001 a 2007.

El ECIAS y el Colectivo de Organizaciones Civiles

En agosto de 2003 se reunieron representantes de diferentes organizaciones civiles y universidades de la zona metropolitana de Guadalajara para iniciar un mecanismo permanente de análisis de coyuntura, que se llamó Espacio Civil de Investigación y Análisis Social (ECIAS). El objetivo de este espacio era la generación de información y análisis sobre la coyuntura en Jalisco, que orientaran la labor, presencia y opinión pública de las organizaciones civiles.¹⁹ El análisis de coyuntura tenía énfasis en lo local y regional, sin perder de vista la influencia nacional.

En el ECIAS se generaron análisis de coyuntura sobre diferentes problemáticas sociales, una investigación sobre las experiencias de articulación e incidencia de las redes en Jalisco, sesiones de análisis con invitados especialistas para profundizar en el conocimiento y reflexión de temas específicos como la Ley General de Desarrollo Social y el proyecto de la presa de Arcediano. Pero además, impulsaron un grupo de trabajo y foros en torno a la iniciativa de ley de fomento a las OSC de Jalisco.

El 10 de marzo del 2005, el diputado José Antonio Muñoz Serrano presentó ante el Congreso del Estado el Proyecto de Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. Este proyecto llamó la atención de las organizaciones porque hacía referencia al viejo reclamo de las OSC de la entidad y se vinculaba a la entonces recién aprobada (febrero de 2004) Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Al conocer la existencia de esta iniciativa, el ECIAS se dio a la tarea de analizar la iniciativa, tomando como referencia la Ley Federal, otras leyes similares en el país y las necesidades de las organizaciones.

La iniciativa de la Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil, se turnó directamente a la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública del Congreso de Jalisco, presidida por el propio Dip. Muñoz Serrano. En la exposición de motivos se mencionaba:

Consideramos necesario avanzar en esquemas de colaboración eficaces entre las Organizaciones Civiles (OC's) y el Estado basadas en el respeto y la autonomía. Debe reconocerse que las OC's son actores que aportan al desarrollo social de la región y por tanto es necesario construir esquemas horizontales de colaboración y participación en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas, así como garantizar el acceso de las

¹⁹ Esta información fue tomada de un documento con el título: Espacio Civil de Investigación y Análisis Social; Hacia la definición de su plan de desarrollo. Con fecha del 10 de septiembre de 2003.

OC's, en un esquema de corresponsabilidad, eficiencia y transparencia, a los recursos públicos y mecanismos concretos de fomento de sus actividades.²⁰

El ECIAS convocó a un grupo más amplio de organizaciones, que posteriormente fue conocido como “Colectivo de Organizaciones Civiles”, y agrupó a una treintena de organizaciones. Se plantearon desarrollar una reflexión y lectura más crítica de dicha iniciativa, pero además, actuar conjuntamente en esta acción de incidencia pública. Identificaron claramente que la iniciativa era un proyecto de ley que podía ofrecer aportes claros y concretos a las necesidades sociales y a las organizaciones de la sociedad civil que, además de fomentar sus actividades, podía ser la base para lograr reconocimiento como instancias de interés público.

Para las organizaciones que fueron invitadas a participar en el Colectivo, la iniciativa de ley constituía una oportunidad para avanzar con firmeza en la atención de las necesidades de la población excluida de nuestro estado, sin embargo, entendían que se debería realizar un tipo de trabajo poco común para la mayoría, de acompañamiento y cabildeo a los diputados. Se coincidía en que la futura ley podía ser un elemento que en la práctica coadyuvara a dinamizar y mejorar las relaciones del Legislativo y del gobierno en general, con la sociedad. En esa medida, el espíritu que animó fue trabajar en ritmos muy accesibles para todos, pero con la clara idea de conjuntar los esfuerzos de legisladores y ciudadanos organizados para lograr la mejor ley posible.

El 11 de mayo de 2005 se realizó el “Foro de Análisis de la Iniciativa de Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco”, que tenía como objetivos: analizar la iniciativa de ley, plantear una posición común de las OCS frente a la misma, y coadyuvar en la construcción de la mejor ley posible que promoviera la participación ciudadana en Jalisco. Algunas de las interrogantes, surgidas de la reflexión en torno a la iniciativa de la ley, fueron en ese momento:

- La ley debe plantear con claridad en qué consiste el fomento, ya que el eventual acceso a apoyos y recursos era poco claro en lo escrito.
- Se percibe el interés gubernamental de registrar las actividades de las OSC, pero no se aprecia que las reconozcan como instancias de interés público.

²⁰ Boletín de prensa: Comentarios al proyecto de Ley de Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el estado de Jalisco. Colectivo de Organizaciones Civiles. Guadalajara, Jalisco a 3 de agosto de 2005.

- La ley debería ayudar a garantizar una mejor coordinación entre las dependencias públicas para concretar mecanismos consistentes (adecuadamente normados) de fomento a la labor de las OSC y contribuir a generar esquemas novedosos de relación (entre las organizaciones civiles y las dependencias gubernamentales).

Un segundo foro tuvo lugar el 1 de junio de 2005, en el cual se continuó el proceso de información, reflexión y análisis con organizaciones. En este se compararon las leyes estatales existentes con la iniciativa que se estaba proponiendo en lo local. Después del foro, se buscó una reunión con los diputados de la Comisión de Participación para dialogar la iniciativa bajo la siguiente idea: “Nos gustaría, en un clima de diálogo propositivo, tener un encuentro con los diputados y diputadas que forman parte de dicha Comisión, para compartirles nuestras reflexiones e ideas. Nos impulsa el anhelo de que esta ley sea socialmente útil y que impulse la labor de las organizaciones civiles en beneficio del desarrollo de nuestro estado”.²¹

El trabajo de cabildeo e interacción con los diputados de la Comisión de Participación Ciudadana duró varios meses y fue más allá de la Cámara. Una comisión del Colectivo se reunió con los directivos del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) y con personal de la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), específicamente con el Lic. Sergio Martínez, para enterarlos del trabajo que se estaba realizando.

La iniciativa de la ley propuesta en 2005 reconocía el relevante papel de las organizaciones y de la ciudadanía en la atención de problemas sociales, pero también reconocía que no siempre había sido fácil la vinculación entre gobierno y organizaciones, porque en ocasiones las identificaban como actores de oposición crítica a la acción gubernamental. Se mencionaba en la iniciativa:

El despertar de la ciudadanía sobre su papel de actor, y no de simple espectador de la vida pública, dio paso a cambios de gran trascendencia en las reglas del juego político que hasta entonces predominaban, cristalizando en los procesos de transición que vivieron diversos estados y municipios de la República a partir de los años noventa, fenómeno que a su vez ha permitido la consolidación y el fomento de la participación ciudadana como expresión amplia de un ejercicio democrático.²²

²¹ Carta al Dip. José Antonio Muñoz Serrano, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública. Congreso del estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 20 de junio de 2005.

²² Iniciativa de Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, presentada por el diputado José Antonio Muñoz Serrano. Congreso del Estado de Jalisco. 10 de marzo de 2005.

Además,

La labor de estos organismos ha sido considerada, en no pocas ocasiones, como opuesta a la llevada a cabo por la autoridad, y por lo tanto, como una especie de crítica a las políticas públicas implantadas por el gobierno. Sin embargo, la visión anterior es limitada, ya que las actividades de los mismos son complementarias a las efectuadas por el Estado, contribuyendo a solucionar necesidades en áreas que por la propia limitación material y humana de la infraestructura estatal no pueden ser cubiertas por los programas gubernamentales, constituyendo además un medio por el cual los ciudadanos con deseos de participación tienen la oportunidad de involucrarse de manera más activa en la vida social de su comunidad.²³

En agosto de 2005 se presentó una propuesta para organizar en categorías las diferentes observaciones que las organizaciones presentaron a la iniciativa. El 13 de septiembre, los representantes de organizaciones se volvieron a reunir con Ramsés Gaona (Asesor de los diputados), y para entonces se sumaron funcionarios del IJAS. En este encuentro se planteó la posibilidad de que el IJAS pudiera asumir las tareas de lo que en la Ley se identificaba como el “Instituto de Fomento”.

Fueron varios meses de análisis e interacción en donde participaron decenas de organizaciones civiles, organismos públicos y diputados, sin embargo, llegaron los tiempos electorales y el Dip. Muñoz Serrano, que había abanderado el trabajo en el interior del Congreso, decidió buscar un puesto de representación popular a nivel federal y se fue sin generar acuerdos entre los diputados para asegurar que la iniciativa se impulsara. No hubo una estrategia dentro del Congreso para mantener el respaldo a esta iniciativa.

Año y medio después de que la iniciativa fue entregada, la Comisión de Puntos Constitucionales emitió un dictamen negativo (enero de 2007), sin consultar a las organizaciones que conformaban el Colectivo de Organizaciones Civiles. Algunos de sus argumentos contravenían los contenidos y la justificación de la Ley Federal de Fomento, por ejemplo: “la participación ciudadana no puede ser entendida como fomento de tal o cual grupo u organización, sino como forma para incentivar la participación del ciudadano en la res pública”.²⁴ Pero además, se agregaba:

[...] el fomento a la participación ciudadana no debe olvidar que nuestro sistema político [...] se basa en que los ciudadanos eligen periódicamente a las personas que habrán de desempeñar de manera directa los asuntos concernientes a la función pública. Es decir, la participación de los ciudadanos no puede, ni debe sustituir la actuación de los poderes constituidos que la Carta Magna Federal y la particular del Estado crean y organizan.²⁵

²³Iniciativa de Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, presentada por el diputado José Antonio Muñoz Serrano. Congreso del Estado de Jalisco. 10 de marzo de 2005.

²⁴Dictamen Número-21824 LVII/07, Dip. Pedro Ruiz Higareda, enero de 2007. Tiene sello con fecha: febrero 7 de 2007, de la Dirección de Procesos Legislativos.

La argumentación reduce la participación ciudadana al acto de votar que se realiza cada tres años, en el cual se elige a un representante y no plantea que pueda existir una fórmula diferente de relación entre organizaciones y gobierno, que no sea de subordinación. Se observa una concepción muy corta y pobre sobre la democracia y la participación, pero además desconoce que las organizaciones no buscan asumir la dirección del Estado y que pueden identificarse como instancias responsables de la atención de los problemas sociales. Por otro lado, retoma un argumento generalizador sobre las organizaciones civiles, que usa en forma negativa. Vincula el concepto de organismos de la sociedad civil al anteriormente utilizado (organismos no gubernamentales) y asume que las organizaciones están contra el gobierno. Desde su perspectiva, una ley para el fomento de las organizaciones de la sociedad civil debería de manifestar la capacidad de respaldar y fortalecer a todas las modalidades organizativas que puede constituir la compleja sociedad civil. En su argumento afirma: “Con lo anterior, queremos establecer que la sociedad civil implica finalmente hablar de toda la pléyade de entes que no pertenecen al apartado estatal, sin importar su naturaleza, ámbito o regulación. Por tanto, no podemos constreñir a la sociedad civil a los organismos que actúan en determinado ámbito, como en esencia lo hace la presente iniciativa”.²⁶ Nuevamente parece que no conocían, ni estaban dispuestos a atender las ideas contenidas en la Ley Federal, en la cual se ofrece una conceptualización muy clara y específica, a la vez que se define el tipo de agrupaciones que entran en el concepto Organizaciones de la Sociedad Civil.

Cabe mencionar que la entonces iniciativa de ley de fomento de OSC estatal, en su Artículo 3, retomaba partes sustanciales del concepto federal y de ninguna manera generalizaba la idea de sociedad civil. Dicha iniciativa daba cuenta de una propuesta clara que definía a las OSC como instancias no lucrativas, sin fines de proselitismo partidista o religioso, que fomentaban la participación cívica y ofrecían beneficios a los destinatarios (a terceros). Estos elementos podrían haber sido suficientes para diferenciarlas de otro tipo de agrupaciones de la sociedad civil como pudieran ser las de agricultores o las empresariales.

²⁵ Dictamen Número-21824 LVII/07, Dip. Pedro Ruiz Higareda, enero de 2007. Tiene sello con fecha: febrero 7 de 2007, de la Dirección de Procesos Legislativos.

²⁶ Dictamen Número-21824 LVII/07, Dip. Pedro Ruiz Higareda, enero de 2007. Tiene sello con fecha: febrero 7 de 2007, de la Dirección de Procesos Legislativos.

El dictamen que impidió contar con la Ley —y que propone modificaciones simplistas a la Ley Orgánica del Ejecutivo—, entre diferentes argumentaciones plantea:

g) En conclusión, consideramos que la presente propuesta implica violaciones a diversos ordenamientos legales y sobre todo, no contempla una adecuada concepción de la participación ciudadana en el esquema democrático en el cual vivimos, mismo que como acertadamente se establece en la exposición de motivos de aquella, implica que los ciudadanos elijan periódicamente a las personas que habrán de desempeñar de manera directa los asuntos concernientes a la función pública.²⁷

En cualquier caso, el hecho de que la iniciativa fuera abandonada por el diputado Muñoz Serrano, aunada a una pobre visión de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre el papel de las OSC, provocaron que esta iniciativa se archivara. Quedó guardada por varios años hasta que otro grupo de organizaciones de la sociedad civil, partiendo de un genuino interés por contar con un marco normativo adecuado para desarrollar en forma más eficiente su labor, que implica atender las necesidades de diversos grupos sociales, decidió retomarla e impulsarla nuevamente ante la sociedad y ante dos legislaturas.

²⁷Nuevamente se hace referencia al dictamen Número-21824 LVII/07, que niega la aprobación a la iniciativa de Ley de Fomento presentada el 10 de marzo de 2005, por el Dip. Muñoz Serrano. Propone modificaciones a la Ley Orgánica del Ejecutivo y fue elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; presidida por el Dip. Pedro Ruiz Higareda, en enero de 2007. Tiene sello de fecha: febrero 7 de 2007, de la Dirección de Procesos Legislativos.

II. LA LUCHA RECIENTE Y LA APROBACIÓN DE LA LEY

La Red Espiral, un nuevo actor en la escena

En 2006, un grupo de representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tomaron un diplomado ofrecido por Corporativa de Fundaciones, AC, como parte de un proceso formativo para el fortalecimiento institucional. En el último módulo de dicho diplomado se trabajó, como ejercicio hipotético, la creación o integración de una red de organizaciones civiles. Este ejercicio provocó entusiasmo, por lo que consideraron llevarlo a la práctica mediante la consolidación de una red a la que nombraron “Red Espiral”. Inicialmente estaba conformada por: Centro de Formación Madre Teresa de Calcuta, AC, Encuentros Fraternales de Tuxpan, AC, Escuela Mixta para el Desarrollo Integral del Invidente Helen Keller, AC, Instituto de Glaucoma, AC, Mano Amiga de Soyatlán del Oro, AC, Oxigene Servicios Múltiples para la Familia, AC, Profesionistas Técnicos y Universitarios de la Salud, AC y Unidos de Guadalajara, AC. En un segundo momento se sumaron el Colectivo Pro Derechos de la Niñez, AC, Casa Hogar Kamami, AC, y el Centro de Bienestar y Asistencia Infantil de Jalisco, AC.

La Red Espiral empieza a funcionar en 2007, con la intención de trabajar conjuntamente para incidir públicamente en las diversas problemáticas sociales. Posteriormente, como parte de las primeras reflexiones grupales, y al verse confirmada la evidente riqueza de abordajes institucionales, se realizó un ejercicio formal de búsqueda de ejes de articulación y coincidencia, de lo que se desprendió enfocarse en la necesidad de estructurar sus agrupaciones y sobre las fórmulas para obtener financiamientos.

En febrero de 2008 iniciaron un nuevo proceso formativo, ahora con la asesoría del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO. Este proceso las impulsó a ver más allá de su labor cotidiana, a asumir la perspectiva de que el fortalecimiento no sólo depende de las capacidades de cada agrupación, sino que también se relaciona con las condiciones del contexto y las posibilidades de acción externas. De esta manera, quedó en sus mentes el asumir el reto de incidir en asuntos públicos.

La intención era fortalecer a la sociedad civil a partir de acciones para posicionar a las organizaciones como actores relevantes. Incidir en “lo público” desde la Red, se entendía como una actividad que tendría repercusiones de manera indirecta en el fortalecimiento de la labor realizada por las organizaciones, y no en la tarea de cada una en lo particular.

La intención era contribuir a fortalecer a la sociedad civil en tanto sector, con acciones que logran posicionar a las organizaciones como actores relevantes. Si la Ley Federal de Fomento contribuyó a darles identidad y relevancia a las organizaciones, una ley similar para Jalisco podría contribuir a lograr mayor reconocimiento social. Como mencionan Reygadas y Zarco: “en la Ley de Fomento se postula como objeto de interés público y por esto mismo, dignas de reconocimiento público, las actividades realizadas por las organizaciones civiles a favor del desarrollo social” (2005:11).

Un primer obstáculo fue la falta de experiencia en este tipo de procesos. Por ello, se ofreció un breve curso sobre cómo hacer incidencia pública, mismo que se reforzó con el testimonio de una representante de las organización participantes que había colaborado en el impulso a la iniciativa de ley estatal en materia de fomento a las OSC, presentada ante el Congreso del Estado en 2005. En las organizaciones que conformaban la Red Espiral se generó un interés, al mismo tiempo que se consideró como un gran reto. La posibilidad de entrar en la vida pública del estado para posicionar algo más que a sus propias organizaciones, una acción que contribuyera a hacer las relaciones más horizontales y transparentes, que a la vez les ayudaría a tener un mejor futuro. Asumieron entonces como parte de los objetivos de la Red Espiral, la lucha para que se hiciera realidad una ley de fomento a las OSC en Jalisco.

Anotaciones sobre el contexto en el que viven las organizaciones

El contexto social es sumamente complejo: se requiere un gran esfuerzo para atender las múltiples necesidades sociales, las organizaciones requieren personal profesional y recursos, los cuales son difíciles de conseguir. Por ello, es un hecho usual la volatilidad en relación a la apertura y el cierre de organizaciones.

La Red Espiral definió como parte de sus objetivos trabajar en torno a la incidencia y las políticas públicas, porque consideraron que las organizaciones no han aportado adecuadamente a la definición de las políticas que afectan a la gente con la cual trabajan, pero tampoco en aquellas que las afectan como agrupaciones. Consideraron que no se había incidido en una fórmula adecuada de interacción entre los gobiernos y las orga-

nizaciones; particularmente, manifestaron diferentes niveles de inconformidad en aspectos como las políticas y modalidades en torno a las convocatorias y mecanismos para distribución de recursos económicos.

Para obtener recursos económicos, los miembros de las organizaciones requieren gente calificada que elabore proyectos y, además, tener contactos para acercarse a fundaciones, empresarios o instituciones públicas. Sin embargo, y aunque se tenga personal calificado para realizar esta labor, se tiene la percepción de que las instancias gubernamentales, en lugar de facilitar y otorgar más financiamiento, están restringiendo los montos y los motivos de apoyo, lo cual no concuerda con las necesidades sociales. Además de lo anterior, en relación a las convocatorias consideran que, por ejemplo:

- Deben estar a la expectativa en torno a cuáles serán las “innovaciones” en las convocatorias, pues cada año presentan variaciones en aspectos relevantes.
- La variable e impredecible entrega de recursos. Puede darse el caso de que la convocatoria para entregar proyectos se realice en febrero, pero y si resultase electo, los recursos les sean entregados a las organizaciones meses después, aunque los proyectos siempre deberán cerrarse a inicios de diciembre; es decir, al ser variable la fecha en que se entregan los recursos suele atentarse (y limitarse) contra el tiempo real de ejecución del proyecto.
- En el 2013 algunas OSC recibieron recursos porque fueron aprobados sus proyectos, sin embargo, sólo les entregaron la primera parte, nunca llegó la parte complementaria.
- No se consideran claros y transparentes los resultados de las convocatorias. En la convocatoria de SEDESOL de 2014, cuando se informó de los resultados, no quedó suficientemente claro por qué algunas consiguieron puntaje aprobatorio en los dictámenes y sin embargo no calificaron para recibir recursos.

Pero no sólo han tenido problemas para acceder a recursos vía convocatorias, algunas organizaciones comentaron experiencias de cómo fueron prácticamente engañados por servidores públicos de diferentes niveles. Por ejemplo, las representantes del Centro de Bienestar Infantil

narraron que SEDESOL les pidió que abrieran preescolares con la finalidad de atender a niñas y niños de la primera infancia; les solicitaron que asumieran esta actividad y les aseguraron que habría recursos federales destinados a la operación. Al año siguiente, simple y sencillamente les avisaron que no podían darle continuidad al proyecto y que de su parte no habría más recursos. Abandonaron a esta organización cuando ya se había generado el preescolar y se había adquirido un compromiso con las familias.

Desde otra perspectiva, los entrevistados mencionaron que sienten el peso de la desconfianza sobre las organizaciones, lo cual se observa en la cantidad de aspectos administrativos que se imponen sobre ellas para reportar el ejercicio de los recursos públicos recibidos. Se entiende que debe haber una responsabilidad de transparencia en torno al ejercicio de los recursos, sin embargo se percibe un exceso en la verificación del gasto.

Por otra parte, suele ser diferente la posibilidad de interacción con los servidores públicos de los diversos niveles de gobierno. La relación puede variar en forma extrema, desde la amplia colaboración hasta la indiferencia. Las organizaciones pueden tener cercanía con un secretario de gobierno y al siguiente trienio o sexenio decaen totalmente las posibilidades de relación. En alguna medida, la relación pasa por las personalidades o estrategias de gobierno y no tanto por que existan procesos institucionales más regulares, guiados por políticas que posibiliten acciones de naturaleza más permanente y colaborativa. Una necesidad en este sentido es generar procesos de mayor estabilidad que, a la larga, reditúen en una mejor interacción y atención a los grupos destinatarios del trabajo de las organizaciones.

Pareciera que una parte del gobierno no está interesado en que se fortalezcan las OSC, su forma de tratarlas sugiere que le representan una competencia desleal en la atención a la población vulnerable. No se puede ignorar que las organizaciones pueden llegar a ser más eficientes en atender la necesidad de un sector particular que las propias autoridades, lo cual puede no ser visto como complemento, sino como competencia.

Por todo esto, la Red consideró conveniente impulsar un marco normativo que ayudara a generar confianza y consistencia entre el trabajo que realizan las agrupaciones y propiciara una lógica de interacción con el

gobierno de mayor cercanía, horizontalidad y confianza, y con ello la sociedad resultara beneficiada. Si bien hay necesidad de recursos por parte de las organizaciones, es tanto o más importante construir confianza y fortaleza, ampliar la probabilidad de que las autoridades, en adecuada interacción con las OSC, construyan sinergias para ofrecer mejores condiciones y calidad de vida a la sociedad.

Así la Red Espiral, entre sus expectativas, se propuso generar diversas acciones en alianza con otros actores sociales e instituciones públicas enfocadas a propiciar el desarrollo social y la calidad de vida, a partir de impulsar una ley que propiciara el fortalecimiento de las organizaciones en su aporte a los grupos desfavorecidos. De manera complementaria, se propuso contribuir al fortalecimiento de las organizaciones miembros de la red y su capacidad de incidencia en políticas públicas, impulsar la vinculación con otras redes y compartir servicios, aprendizajes y relaciones.

Iniciaron por realizar un taller para conocer el objetivo y algunos contenidos de la iniciativa de ley estatal que se presentó en el 2005. Surgió seriamente la pregunta ¿Qué beneficio nos podría traer a las OSC si contáramos con una ley de fomento estatal? Se plantearon múltiples respuestas y reflexiones, en general positivas, que generaron más interés sobre un proceso de incidencia.

En síntesis, y al cabo de varias sesiones de reflexión, se consideró importante gestionar la ley en función de: 1) Poder participar en la toma de decisiones públicas que les afectan; 2) Transparentar y mejorar la fórmula de reparto de recursos; 3) Que las organizaciones fueran tomadas en cuenta como actores sociales; 4) Que el fomento y participación de las organizaciones se considere un beneficio para el estado y se valoren sus aportes; 5) Poner normas para el trabajo conjunto entre OSC y gobierno, a fin de lograr metas comunes de largo plazo; y 6) Contribuir a consolidar el sistema democrático en beneficio a la ciudadanía.

Las motivaciones para la incidencia

Las organizaciones de la Red Espiral conocían la existencia de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y sabían que las organizaciones que impulsaron esa ley lucharon cerca de una década para que se hiciera realidad. Sin embargo, pocas

organizaciones de la Red conocían que se habían hecho intentos para tener una ley similar a nivel estatal.

Con estas reflexiones, se realizó un taller sobre incidencia pública para los miembros de la Red Espiral, para que perfilaran: 1) Detección, selección y análisis del problema (la falta de una ley); 2) Actividades que deberían emprender para elaborar una propuesta; 3) Pensar algunas estrategias de acción (debilidades, actores clave, definición de las líneas de acción); y 4) cómo podrían organizarse.

Asimismo, fue importante conocer el objetivo y algunos contenidos de la iniciativa de ley estatal presentada en 2005. Esto despertó su interés sobre los posibles beneficios a sus agrupaciones, pero también para la sociedad civil de Jalisco.

Esta ley podría representar un beneficio para todas las formas organizativas de la sociedad civil en el estado. Sabían que impulsar una ley de carácter estatal implicaría una gran responsabilidad, en la medida que podría representar un beneficio general para todas las formas organizativas de la sociedad civil en el estado. Se aportaría al reconocimiento de las organizaciones civiles como instancias de interés público, lo cual debería entonces traducirse en una serie de derechos, aunque también de obligaciones específicas. Además no sólo regularía a aquellas que específicamente luchan y están encaminadas a lograr beneficios para los grupos más marginados, sino que incluso podría favorecer una lógica de democratización y participación de la sociedad organizada.

Una ley en el ámbito local impulsaría el reconocimiento de las actividades que realizan las OSC en los diferentes aspectos: niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, desarrollo comunitario, medio ambiente, salud, educación, educación cívica, participación y construcción de ciudadanía, entre muchos otros. Las organizaciones civiles podrían entonces ser vistas como instancias de interés público, lo cual debería traducirse en una serie de derechos, sin pretender eliminar obligaciones específicas.

La iniciativa de ley de fomento local debería potenciar la participación ciudadana y este aspecto tendría que quedar suficientemente explícito. La participación ciudadana debería concretarse en una instancia tipo comité directivo o un consejo donde participaran directamente representantes de las OSC, con capacidad de dirección (voz y voto), y que

pudiera tener impacto real en la definición de las políticas de fomento estatal. Es decir, esta instancia debería de contar con una representación efectiva y comprometida de las organizaciones, y favorecer un amplio abanico de acciones de fomento para hacer más efectiva su operación.

Un siguiente paso fue el análisis de las leyes aprobadas tanto la federal como las emitidas a esa fecha en los estados. Las leyes estudiadas se encuentran en la siguiente relación:

Cuadro 1. Leyes analizadas

No.	Estado	Estatus	Fecha de publicación
1	Federal	Ley	9 de febrero de 2004
2	Baja California	Ley	2 de marzo de 2001
3	Chihuahua	Iniciativa	14 de abril de 2007
4	Distrito Federal	Ley	23 de mayo de 2000
5	Jalisco	Iniciativa	30 de marzo de 2005
6	Morelos	Ley	12 de diciembre de 2007
7	Tamaulipas	Ley	31 de mayo de 2007
8	Tlaxcala	Ley	8 de septiembre de 2003
9	Veracruz	Ley	11 de febrero de 2002
10	Zacatecas	Ley	14 de julio de 2004

A manera de recopilación, algunas ideas relevantes emanadas del análisis fueron:

- La Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) sin duda implicó un logro histórico por el reconocimiento de las organizaciones civiles, de su identidad y de los múltiples quehaceres en la atención de problemas y construcción de ciudadanía en México. Su aprobación mostró la capacidad de movilización y articulación de los organismos ciudadanos y de su interlocución con el Estado. Con ello se propició una nueva etapa de relaciones Estado-sociedad, y gobierno-organizaciones civiles.
- Las organizaciones civiles han de jugar un papel más claro en la acción pública. No esperar a que los actores políticos locales (partidos,

diputados, funcionarios) decidan abrir o “ceder” espacios. Las OSC deben tomar la iniciativa, formular y acompañar propuestas que incidan directamente en la creación de condiciones que permitan la participación ciudadana en la atención de problemas y las decisiones de los gobiernos locales.

- La ley de fomento local podría ayudar a favorecer la generación de articulaciones entre organizaciones, es un factor que podría entrelazar esfuerzos. Para ello, el consejo o comité de organismos que se generara por la vía de la ley, debería tener la posibilidad de impulsar acciones para que las organizaciones generen una sinergia estatal, mayor interacción y colaboración en el desarrollo y fortalecimiento del propio sector.
- La ley, en el caso de lograrse, no resolvería todas las necesidades, pero podría brindar un apoyo para establecer una interacción con los gobiernos, más clara, transparente, horizontal y propiciaría una distribución en los recursos más acorde a las necesidades de las organizaciones.

En estos términos, las organizaciones consideraron importante retomar la antigua iniciativa para que ésta fuera el punto de partida en el diálogo con otras agrupaciones, con la esperanza de motivar la interacción en torno a una acción pública colectiva. Para los miembros de la Red, retomar la iniciativa de ley podría congrega a diferentes organizaciones de la sociedad civil, a pesar de su diversidad, en la medida que la ley promoviera el desarrollo social al fortalecer a las organizaciones, sea cual fuere su causa o estrategia de acción. Promover esta ley podría también contribuir para que los recursos económicos provenientes de los gobiernos se distribuyan de manera más clara y equitativa, a la vez que podría favorecer procesos de interacción y de respaldo a diferentes causas.

Este primer esfuerzo de análisis ayudó a que las organizaciones visualizaran la importancia de esta labor, sirvió que precisaran problemas que padecían y que pudieran justificar la lucha, posiblemente larga, por la existencia de una ley:

- Las organizaciones perciben tratos desiguales, incluso discriminatorios, en cuanto al reparto de recursos de los gobiernos. Los requisitos

que se piden son complejos y parecen más bien fórmulas para seleccionar y limitar la participación. No parecen verdaderos mecanismos de fomento para cubrir las necesidades de la comunidad. En el nivel de ayuntamientos, algunas organizaciones han sufrido un claro desdén por parte del servicio público para apoyarlas.

- La ley serviría para recuperar y potenciar el aporte ético a las organizaciones. Esta normativa podría contribuir a impulsar la valoración del trabajo realizado por las agrupaciones, a resaltar su voz y su acción. Cuando se presentaran situaciones de injusticia o desigualdad, podrían sentirse más confiadas para incidir en el ámbito público.
- Ayudaría a incidir con voz y voto en la definición de políticas públicas o en las acciones del gobierno que las afectan. Es decir, se abriría el camino para una incidencia más accesible para ellas, una participación más directa en las decisiones y una voz más autorizada en las posturas.
- Abriría caminos para facilitar los trámites que realizan cotidianamente. Facilitar puede tener muchas implicaciones, pero en principio se puede promover la agilidad o reducción de los trámites.

Se decidió entrar en este proceso buscando promover una ley innovadora y a la vez específica para el estado de Jalisco, que fuera complementaria a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC, y que aprovechara la experiencia originada en la implementación de la Ley Federal y leyes estatales de otras entidades.

III. EL PROCESO DE GESTIÓN

Actores y articulaciones

Además de la Red Espiral, dos instituciones más participaron desde el inicio y en forma constante en el proceso de gestión de la ley. Corporativa de Fundaciones, AC, que puede considerarse una instancia clave para este proceso, comenzando por que propició la formación de la Red Espiral al convocar y promover que las organizaciones se reunieran. Pero además, a lo largo del proceso ofreció diferentes respaldos y aportes a las actividades de la Red. Puede decirse que brindó un doble apoyo, impulsar a la Red y también brindar apoyos concretos durante el proceso de incidencia. Corporativa de Fundaciones no se limitó a facilitar lo logístico —como prestar sus instalaciones—, su aporte se observó también en la disponibilidad para ayudar en tareas como la difusión, y propiciar vínculos con instancias públicas para impulsar este proyecto. Es conveniente comentar que su director, David Pérez Rulfo, formaba parte del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Federal de Fomento y desde este encargo consideraba relevante la concreción de la ley estatal.

Desde una perspectiva más académica y de seguimiento al proceso, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en particular, académicos del Centro de Investigación y Formación Social, realizaron un papel de acompañamiento permanente. En un primer momento, proporcionaron asesoría para la constitución de la Red; ayudaron a definir la misión, la visión y las líneas de acción de la red. Más tarde, ofrecieron un taller que ayudó a discernir los temas de incidencia, a recuperar y analizar los contenidos de la primer propuesta de Ley de Fomento. Posteriormente, brindó el seguimiento y acompañamiento analítico del proceso de incidencia: particularmente, colaboró con el diseño de foros y el cabildeo. El hecho de participar como asesor académico contribuyó a generar una ley robusta, pero también, aportar al análisis del momento de incidencia mediante el auxilio en procesos de reflexión de coyuntura.

Para hablar de los actores y sus articulaciones, conviene retomar en una perspectiva cronológica el proceso que se siguió en la elaboración y aprobación de la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco. La narración se dividirá en dos grandes momentos: el primero, cuando se elaboró y presentó la propuesta de Ley ante la LIX Legislatura, y termina cuando se estancó

debido al proceso electoral. El segundo momento es a partir de la presentación de la propuesta de ley ante el nuevo Congreso y se termina con la aprobación de la Ley.

PRIMERA ETAPA

El inicio de la incidencia

Durante el periodo de la LIX Legislatura (enero de 2010 – enero de 2013), nace la Red Espiral y decide realizar su acción de incidencia; es decir, inicia el proceso de gestión de la ley. La Red tuvo conocimiento de que se había propuesto una iniciativa de ley de fomento local en diputaciones anteriores y que dicha propuesta había sido obstaculizada debido a que algunos diputados tenían una pobre interpretación de la importancia de las organizaciones y una visión muy cerrada de lo que implica la democracia. Entonces la Red Espiral decidió no partir de cero, la intención era retomar esa ley y actualizarla. Es conveniente mencionar que una de las integrantes de la Red había participado en la primera experiencia de elaboración de la iniciativa y esa experiencia ayudó para iniciar un proceso de conocimiento y acción.

Una vez decidido el realizar esta actividad, se consideró relevante empezar por establecer vínculos con otras organizaciones y abrir un diálogo permanente sobre el tema con algunas instituciones públicas; la idea general era impulsar las alianzas. En ese momento, entre las instituciones con las cuales se contactó, se encontraban: la entonces llamada Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), actualmente Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) y también se entró en contacto con la Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Jalisco (SEDESOL).

Cabe aquí mencionar que para establecer el contacto con dichas instancias, primero se elaboró un escrito que expresaba la intención general de la Red Espiral y compartía la visión sobre la importancia de una ley de fomento estatal. Posteriormente, los miembros de la Red se dedicaron a buscar contactos personales, sobre todo en aquellas instancias con las cuales tenían ya algún nivel de interacción o cercanía. Uno de los más

sobresalientes fue el contacto que estableció la entonces presidenta de la Red, Constanza (Conie) Larios, con las y los diputados de la Comisión de Participación Ciudadana, debido a que podrían presentar la propuesta de ley.

Asimismo, se estableció contacto con otras organizaciones civiles y se lanzaron convocatorias para que se sumaran a esta actividad. De hecho, en un primer momento, cuando se estaba iniciando la acción de incidencia, se convocó a un taller y se invitó a varias organizaciones para platicar sobre los posibles contenidos e importancia de una ley de fomento y se consultó sobre la manera en que se podría organizar un plan de trabajo para su gestión. Varias organizaciones estuvieron presentes en las primeras reuniones pero fueron inconsistentes; al poco tiempo prácticamente quedaron las mismas que conformaban la Red Espiral en sus inicios. Las organizaciones que se acercaron tenían interés en conocer de qué se trataba la ley, sin embargo, algunas mencionaron que no podían ayudar porque necesitaban privilegiar su trabajo directo, es decir, la atención a las demandas de los grupos que atendían. La labor a la cual se les invitaba implicaba un trabajo extra, mayor desgaste para su equipo de trabajo y no se apreciaban con claridad los beneficios que podría aportar.

Ya en el contacto con las instituciones públicas, se les propuso que apoyaran en la realización de un proyecto de ley novedoso, basado en la Ley Federal, para que no hubiera contraposición, pero que fuera innovador. La intención era involucrarlos desde el proceso de elaboración.

Impulso reflexivo a partir del foro

La propuesta de generar la ley se ofreció a los diputados del Congreso, sin embargo, debe mencionarse que en un momento relevante de acercamiento, que definió la interacción, la Red impulsó un foro de análisis público, llamado “Importancia e Impacto de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco”. La Red Espiral promovió el foro explícitamente con la intención de impulsar el proceso de armado conjunto de la iniciativa. En lo particular, los objetivos del foro fueron:

- Posicionar la necesidad de una ley de fomento a las OSC ante el Congreso y ante las mismas organizaciones civiles.
- Reflexionar sobre la importancia e impacto de las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco.

- Analizar y proponer mecanismos o políticas para el acceso a recursos, el fomento y la consolidación de la actividad de las OSC en el contexto actual de Jalisco.
- Reflexionar sobre las formas de participación e interacción entre las organizaciones y los gobiernos.

Se invitó entonces a especialistas para que explicaran la relevancia de contar con una ley a nivel estatal y evidenciar la importancia de las OSC en la vida cotidiana del estado. Se invitó como expositores, entre otras personas, a Silvia Alonso Félix del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal (vino del DF con el apoyo del IJAS), a Felipe Vicencio, Delegado Regional de SEDESOL, y al Diputado Salvador Arellano, del PRI, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana. También participaron representantes de diversas OSC de Jalisco y de algunos movimientos sociales.

En términos metodológicos, se realizaron tres mesas de reflexión. En cada una participaron miembros de las OSC, académicos y servidores públicos. Al terminar las mesas se dio pie a reflexiones y comentarios de los asistentes. El evento se llevó a cabo el 22 de noviembre de 2011, en Casa Clavigero, del ITESO.²⁸

El diputado Salvador Arellano (PRI), durante este evento se comprometió públicamente a apoyar en lo posible para desarrollar y gestionar la iniciativa ante la Comisión de Participación.

La reflexión final del foro apuntó a reafirmar que las OSC ayudan a la constitución de capital social en Jalisco, en tanto que contribuyen a fomentar la articulación social, promoviendo acciones y relaciones de fraternidad y solidaridad, pero además se requería una renovada fórmula de interacción con las autoridades si se quería potenciar su labor.

Se mencionó, entre otras reflexiones, que las OSC aportan a la ampliación del espacio público en una doble dimensión: 1) como control social de las acciones que generan discriminación y empobrecimiento, y 2) como generador de opinión pública para analizar críticamente temas sociales. Por ello, se consideró la conveniencia de que, en Jalisco, las OSC sean más reconocidas en los ámbitos social, político y particularmente legal como instancias de interés público, para lo cual un primer paso era redefinir la forma de interacción entre sociedad y gobierno con mayor visión y precisión.

²⁸ Algunas de las reflexiones que se exponen más adelante surgen de los apuntes memorias del foro, ya que no se elaboró un documento formal impreso sobre el mismo, pero también se incrustaron reflexiones que surgieron de las entrevistas realizadas.

Un punto de partida fue reconocer los derechos de la ciudadanía a participar activamente en las organizaciones civiles y en la toma de decisiones u acciones públicas. El gobierno no puede resolver todos los problemas que se presentan y en algunos de ellos está rebasado; en estos casos las organizaciones pueden ofrecer un apoyo significativo si se les permite y fomenta su participación. Todo esto posibilita, a la vez que genera la necesidad de crear un marco normativo y de participación específico para las OSC, que se le abran las puertas a la política pública, respetando su autonomía y espontaneidad pero poniendo reglas de operación claras que incluyan:

- La profesionalización e institucionalización.
- El fomento a sus actividades sustantivas.
- La participación e incidencia en políticas públicas relacionadas con su actividad fundamental, por ejemplo: observatorios ciudadanos sobre temas de reconocimiento de derechos, desarrollo y asistencia, planeación y evaluaciones de programas gubernamentales, participación en desarrollo de políticas públicas, etc.

Se observó también que la política pública destinada al fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, debería realizarse bajo una adecuada coordinación interinstitucional, que eliminara la discrecionalidad y el trato preferencial manifiesto en ocasiones. Para concluir con la importancia que podría tener la ley estatal, se cerraron las reflexiones con la frase “Nada de nosotros, sin nosotros”.

Es necesario reconocer que Olga María Ramírez, Directora General del IJAS, manifestó una amplia disposición para colaborar en la gestión de la ley. Posteriormente, el encargado del jurídico del IJAS participó en las reuniones para desarrollar la nueva iniciativa de ley. Así, en esa etapa fue un aliado importante para realizar el primer foro y para armar la propuesta de ley de fomento. Con SEDESOL, ya había diálogo anterior con un representante, pero a partir del foro colaboró en forma asidua en el desarrollo de la propuesta de ley.

La elaboración de la iniciativa de Ley

Fue un periodo intenso de trabajo de varios meses (hasta con algunas reuniones quincenales), donde instituciones públicas y representantes de diputados, convocados todos por la Red Espiral, colaboraron en la

elaboración de una propuesta de ley de fomento estatal que brindara aportaciones superiores a las de otros estados. Si bien se llegó a pensar que alguna de las instituciones podría oponerse en forma parcial a la existencia de la ley, al caminar juntos en la elaboración, todos se identificaron como actores del proceso, reconocieron las coincidencias y construyeron confianza.

El 29 de febrero de 2012 se realizó el primer encuentro para preparar la ley de fomento a las OSC de Jalisco, donde estuvieron presentes asesores del diputado Salvador Arellano, y representantes del CESJAL, ITESO, IJAS, Corporativa de Fundaciones y, por supuesto de la Red Espiral.

El 21 de marzo de 2012 se llevó a cabo la primera mesa de trabajo y se dio inicio formal a la elaboración de la propuesta de legislación. El objetivo de este momento fue definir la mecánica general de trabajo, así como revisar y analizar el borrador de la propuesta de ley presentada en 2005 y que tuvo por título “Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco”, particularmente el contenido de los capítulos I. Disposiciones Generales, y II. De los Derechos y Obligaciones de los Organismos.

En cada sesión de trabajo se retomó, analizó y reformuló un o dos de los apartados de la propuesta de ley. En estas mesas de trabajo se llegó a tener presencia de la Secretaría de Desarrollo Social Delegación Jalisco (SEDESOL), Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), del secretario y procurador jurídico del Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), Comisión de Participación Ciudadana del Congreso del Estado de Jalisco, Centro de Investigación y Formación Social (CIFS-ITESO), Secretaría de Desarrollo Humano Jalisco, Casa Hogar Kamami, AC, Escuela Mixta para el Desarrollo Integral del Invidente Helen Keller, AC (ambas OSC miembros de Red Espiral) y Corporativa de Fundaciones, AC.

De manera colegiada, y después de seis sesiones de trabajo, se logró arribar a una propuesta consensuada de la propuesta de ley, que también fue presentada de manera conjunta en una reunión de trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana, con el nombre de “Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco”.

Seguimiento y estancamiento del proceso

La Red Espiral, junto con el CIFS del ITESO y Corporativa de Fundaciones, después de presentar la propuesta de ley a la Comisión, dieron seguimiento a los trabajos dentro del Congreso y gracias a la buena relación con el diputado Salvador Arellano, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, lograron dar atención puntual a las dudas y revisiones que se presentaron. En este momento se tenían como ejes de actividad la información a otras OSC y el cabildeo. Cabe mencionar que la presencia de las instituciones que aportaron al desarrollo de la propuesta se consideraba complicada, ya que algunas de ellas no podían realizar actividades explícitas de cabildeo.

- La Red Espiral fue un actor presente en todo proceso del impulso de la ley, fue constante en el cabildeo.
- El Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad, si bien participó en la redacción de la propuesta y acompañó en su presentación ante el Congreso, manifestó tener limitaciones y se abstuvo de participar en el cabildeo con los diputados.
- El Instituto Jalisciense de Asistencia Social, participó en los talleres de redacción de la ley, pero no dio seguimiento al cabildeo.
- El Instituto Electoral de Participación Ciudadana, si bien participó en la redacción de la ley manifestó tener limitaciones para realizar cabildeo.
- La Secretaría de Desarrollo Social – Jalisco, participó en algunos talleres para la redacción de la ley y se excusó porque, como instancia dependiente del ejecutivo federal, no podía interactuar directamente con el Congreso en estas tareas.
- El Centro de Investigación y Formación Social CIFS – ITESO, continuó como un actor presente en la interacción con el Congreso.
- Corporativa de Fundaciones estuvo permanentemente presente en el proceso de seguimiento.

Debe mencionarse, para cerrar esta primera etapa, que la propuesta de ley no pasó de ser analizada en la Comisión de Participación. Llegaron los tiempos electorales y los diputados dieron prioridad a las campañas, por lo que la ley debió de esperar hasta que entró la nueva legislatura.

Cambio de Legislatura

Esta etapa arranca con el cambio de Legislatura en Jalisco, a inicios del 2013. Se terminó un sexenio y empezó uno nuevo, ganó un gobernador del PRI (después de tres sexenios de panismo), por lo cual cambiaron todos los funcionarios de alto rango. Consecuentemente, también se alteró la composición del Congreso. El proceso electoral y el cambio de gobierno obligaron, por así decirlo, a un nuevo inicio en el proceso de gestión de la ley. La propuesta estaba elaborada y había sido entregada, pero prácticamente había que volver a empezar en lo que se refiere a las actividades de cabildeo.

El trabajo con las instituciones públicas que habían acompañado el proceso de elaboración de la ley debía rehacerse, tenía que establecerse contacto con los nuevos jefes de las dependencias; en este recambio se perdió el contacto con los representantes de las instituciones que participaron en las mesas, porque algunos de ellos ya no siguieron laborando en sus instituciones. La única instancia con la cual se mantuvo el contacto fue con el CESJAL, aunque con una relación un poco más distante.

Para arrancar esta segunda etapa, en cuanto las y los diputados tomaron posesión de su curul en el Congreso, se les llevó (individualmente), una copia de la propuesta, acompañada de una carta que justificaba su importancia y relataba los antecedentes en la elaboración de la misma.

Se buscó, además, tener entrevistas con los coordinadores de bancada de cada partido. Se logró platicar directamente con Clemente Castañeda, del Partido Movimiento Ciudadano, y con Miguel Castro del PRI. Se buscó también al coordinador del PAN, pero no se pudo tener la entrevista, aunque hubo diputados de ese partido que manifestaron interés por dialogar con la Red Espiral y abanderar la iniciativa al interior del Congreso. Sin embargo, la estrategia en ese momento era pedir el apoyo de todos los partidos para evitar la politización y que la ley avanzara, no se pretendía que un diputado o partido en lo particular gestionara la ley.

Estos acercamientos posibilitaron que la propuesta, de nueva cuenta y con agilidad, fuera retomada por la Comisión de Participación Ciudadana, y potenciaron la interacción con la diputada Verónica Delgadillo (de Movimiento Ciudadano), en su calidad de Presidenta de esta Comisión. Puede mencionarse que hubo apertura y se logró una relación de

colaboración cercana; ella atendió con prontitud la intención de la Red por retomar el proceso de la iniciativa; al cabo del tiempo la interacción con ella se estancó. La diputada quería gestionar primero la Ley de Participación Ciudadana y le planteó a la Red que la propuesta de ley de fomento se incorporara, incluyéndola como un capítulo en la Ley de Participación Ciudadana. Se había acordado entre los coordinadores de las bancadas que la Ley de Participación sería una iniciativa prioritaria y se trabajaría conjuntamente en ella durante 2013. La propuesta hecha por la diputada se discutió al interior de la Red Espiral y, después de debatirlo, se acordó que la ley de fomento debería mantenerse como una ley independiente y así se le informó a la diputada. Entonces ella informó a la Red que procesarían primero la ley de participación ciudadana y posteriormente entrarían a procesar la de fomento. En la práctica, iniciaba un nuevo estancamiento en el avance de la ley.

Cambio de Comisión

Entrando ya en este compás de espera, sorpresivamente la diputada Celia Fausto (del Partido de la Revolución Democrática), que también formaba parte de la Comisión de Participación Ciudadana, decidió presentar una iniciativa propia de ley para el fomento de OSC, sin haber dialogado con las organizaciones. Fue un momento complejo pero interesante, porque a pesar de la confusión que se generó, dio un nuevo impulso a la propuesta, porque si bien esta nueva iniciativa fue también remitida a la Comisión de Participación Ciudadana, también fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, lo cual abrió la puerta para buscar una entrevista con el diputado Hernán Cortés (PAN), Presidente de esa Comisión.

Hacia finales de 2013, los miembros de la Red Espiral se reunieron con el diputado Cortés. El primer punto de la agenda implicó reseñar todo lo que se había trabajado por parte de organizaciones civiles e instituciones para desarrollar la iniciativa; enseguida, se le presentó la propuesta que se había trabajado colectivamente entre organizaciones e instituciones. No es ocioso mencionar que le despertó gran interés y mandó que fuera estudiada por el cuerpo asesor de la Comisión. Pero más allá de eso, en esa primera reunión se perfiló un plan de trabajo conjunto para avanzar ágilmente en la revisión y para empezar a gestionarla con el resto de las y los diputados. Fueron unos cuantos días los que tardó el proceso de análisis de la propuesta y modificar algunos detalles que podrían causar reticencias. En unas cuantas semanas más, el diputado

Cortés asumió la propuesta y, haciendo referencia a su origen colectivo, la presentó como iniciativa ante el Congreso (hasta ese momento sólo se había presentado formalmente la iniciativa de la diputada Celia Fausto). Este movimiento sirvió para que la propuesta de ley que se elaboró en forma colegiada retomara el trámite formal dentro del Congreso.

El diputado Cortés empezó el cabildeo con las y los diputados, sobre todo con la bancada del Partido Movimiento Ciudadano, debido a que la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana formaba parte de esa fracción y en un futuro se requeriría el dictamen de la Comisión en términos positivos. Por parte de la Red Espiral, se reformuló el plan para hacer difusión de la iniciativa entre otras OSC; el objetivo de la difusión era dar mayor visibilidad y propiciar el apoyo a la propuesta. En este contexto, se planeó un nuevo foro de análisis e información, a inicios de 2014, para facilitar el involucramiento de las organizaciones.

La estrategia de comunicación: de cara al foro y para difundir la ley, se realizó con dos ideas centrales, dar a conocer la importancia y el contenido de la propuesta para lograr mayor interés, y por otro lado, se pretendía que las OSC de la ZMG se involucraran en el foro, participaran y opinaran en torno a la iniciativa.

Entre otras actividades, se abrió una página en Facebook, se elaboraron trípticos y materiales de difusión —con ayuda de estudiantes del ITE-SO—, se escribieron cartas explicativas y se hicieron visitas intencionadas, tanto a universidades como a algunas OSC en lo particular, y a dependencias de gobierno que pudieran estar cercanas al tema.

El segundo foro se realizó en enero de 2014, en las instalaciones del Congreso. La ley ya estaba posicionada dentro del Congreso y en la metodología del foro, además de que hablaran algunos diputados y diputadas, se invitó a especialistas para que comentaran las leyes de fomento existentes y su importancia social; se explicaron los contenidos generales de la iniciativa de Jalisco y se abrió el espacio para que las organizaciones de la sociedad civil opinaran sobre su contenido. Durante el foro, un hecho que se puede destacar fue que las diputada Verónica Delgadillo (MC) y Celia Fausto (quien había planteado otra iniciativa), tomaron la palabra, pronunciándose por la existencia de una sola ley para las OSC y ofreciendo su respaldo al trabajo realizado.

El momento en que las OSC opinaron sobre la Ley, fue tal vez el más relevante. Con varios días de anticipación se les entregó la propuesta de ley a una docena de organizaciones reconocidas en la entidad, con trabajo en diferentes ámbitos. La intención era que la conocieran, pero también que expresaran sus dudas o comentarios (en términos positivos o negativos) sobre los contenidos o alcances, para realmente poder enriquecerla. Esta acción tenía la clara intención de sumar esfuerzos y colectivizar el proceso de elaboración, en un segundo plano mostraría el respaldo de las OSC a esta iniciativa, con lo cual facilitaría el proceso dentro del Congreso, con todos los grupos parlamentarios.

A partir del foro se logró la promesa de la fracción del partido Movimiento Ciudadano, en particular de la diputada Verónica Delgadillo, que por parte de la Comisión de Participación Ciudadana se sumarían al dictamen que llegara a elaborar la Comisión de Puntos Constitucionales.

El proceso de avance de la Ley se detuvo por un momento crítico en el trabajo de los diputados. Llegaron leyes de carácter federal, de gran relevancia, que debían ser aprobadas en los congresos locales, por lo cual empezó un proceso de negociación entre los diputados para conseguir los votos en favor de las leyes que les interesaban. De común acuerdo con la Red Espiral, el diputado Hernán Cortés consideró conveniente retirar la propuesta de ley de los debates, por decirlo de otra manera, la apuesta en ese momento fue retirarla para que no fuera usada como moneda de cambio, de tal manera que debió esperar a que se aprobaran las leyes federales, para posteriormente subir nuevamente a los debates la Ley de Fomento. Esta apuesta resultó correcta y positiva porque al regresar la serenidad al Congreso, la propuesta de ley seguía adelante y sin modificaciones.

Pasaron tres meses prácticamente sin movimiento visible, pero al interior del Congreso dialogaban entre diputados. El diputado Cortés informó que había logrado el respaldo de los miembros del PRI y que había convencido a sus compañeros de bancada. El 17 de julio de 2014, ya con el dictamen positivo de ambas comisiones, la ley se colocó como punto en el orden del día ante el pleno del Congreso, para ser votada. Es importante mencionar que no hubo votos en contra, fue aprobada por unanimidad. En agosto del mismo año fue publicada.

IV. ESTRATEGIAS, DEBILIDADES Y FORTALEZAS EN LA INCIDENCIA

Sobre la representación de las organizaciones en la Red

Es conveniente mencionar que a largo de este proceso hubo algunos cambios de representantes de las organizaciones que conformaban la Red Espiral, por ejemplo, por parte de Colectivo Pro Derechos de la Niñez (CODENI), se turnaron tres representantes; de hecho, una asumió la presidencia de la Red. Desgraciadamente, hacia el inicio de la segunda parte del proceso optaron por no continuar participando en la Red, por asuntos de reestructuración interna. Por el Centro de Bienestar y Asistencia Infantil de Jalisco, primero participó Conie Larios, quien fue presidenta de la Red y contribuyó significativamente en la primera etapa, ingresando posteriormente en su lugar Marilú Castro, pero ya no asumió la presidencia. En representación de la Escuela Helen Keller participó María Elena Morfín, pero también colaboraron otras compañeras de esta institución que contribuyeron en varias acciones de la Red (como en las tareas de redacción). Esta organización, si bien fue una de las que empujaron para que la Red entraran en la gestión de la ley, para la segunda etapa su presencia disminuyó de manera significativa y prácticamente dejaron de ser parte de la Red Espiral a inicios de 2014, lo cual ocurrió por diferentes motivos, entre ellos, falta de recursos humanos en la propia organización.

Si bien el cambio de representantes de la Red era algo que debería haberse contemplado, generaba sorpresa porque modificaba su dinámica interna. Las tareas eran asignadas acorde a la experiencia y capacidad de cada representante; las y los nuevos representantes tenían diferentes carismas, habilidades y perspectivas, y podía darse la necesidad entonces de redefinir tareas. Sin embargo, es importante mencionar que el cambio de representantes no hacía que se modificara el objetivo o las estrategias generales de la Red: éstas siguieron firmes a pesar de los cambios.

Agustín Ríos, quien representaba al Centro Madre Teresa de Calcuta, fue uno de los miembros fundadores de la Red y tomó el cargo de presidente prácticamente al inicio de la segunda etapa de gestión, hasta la aprobación de la Ley. Él contribuyó a darle continuidad a los trabajos y a representar a la Red en foros. Participó activa y directamente en las negociaciones y diálogos con diputados y diputadas, así como con otros servidores públicos. Fue importante su presencia para que la Red mantuviera su dirección.

Estrategias generales de acción

En este apartado se hace un recuento de aquellas lógicas de acción que se consideraron muy importantes o estratégicas. Por estrategias de acción no debe entenderse una fórmula muy estructurada; el concepto se usa en relación con aquellas líneas que se consideraron relevantes para lograr el objetivo. No debe asumirse que las estrategias estuvieran escritas o formaran parte de un plan claramente establecido o predeterminado, simple y sencillamente fueron lógicas de acción que se consensaron y se adoptaron entre todos los miembros de la Red.

Algunas de las lógicas a destacar son las siguientes:

a) Se decidió actuar como equipo, partiendo del análisis, el diálogo y los consensos. Evidentemente, la toma de decisiones conjuntas no siempre fue un asunto sencillo; era valiosa la poca o mucha experiencia en asuntos de incidencia pública y había que aportar sugiriendo diferentes caminos y lógicas accesibles de acción en función del momento del proceso y el contexto.

La perspectiva de trabajar haciendo equipo se extendió a otras instancias, ya que desde el inicio buscaron el acompañamiento de Corporativa de Fundaciones y el ITESO. Ambas instituciones apoyaron el trabajo no sólo en términos de asesoría, también participaron en sus reuniones, contribuyeron al análisis y ayudaron como contrapeso en los debates y a la hora de tomar decisiones. De esta manera, las opiniones y las propuestas de acción se ponían a debate entre todos los asistentes.

Las presidentas y el presidente impulsaron el trabajo colegiado. Desde su fundación hasta la publicación de la ley, la Red tuvo tres presidentas y un presidente. Dedicaron parte importante de su tiempo para participar en las reuniones y asumir la responsabilidad que el contexto y el proceso requería, pero también propiciaron y respaldaron el trabajo por comisiones y el diálogo conjunto. Siempre se presentaron como representantes de la Red y motivaron a que las tareas fueran desarrolladas de manera conjunta, mostrando un gran compromiso con el trabajo en equipo.

b) Asumir y atender las limitaciones. Reconociendo que no tenían todo el conocimiento necesario para realizar acciones de incidencia, suma-

ron esfuerzos con la gente que podría facilitarles ese conocimiento y buscaron tener charlas o talleres con personas expertas para capacitar a los miembros. Una tarea importante fue identificar qué habilidades implicaba y requería un proceso de incidencia pública, para poder repartir responsabilidades lo mejor posible. También fue evidente y necesario conocer las dinámicas del proceso legislativo, identificar etapas y lógicas del proceso que sigue la aprobación de una ley. Estos aprendizajes que se dieron en la práctica, se colectivizaron y reflexionaron conjuntamente, sirvieron de base para repensar su actuación.

c) La búsqueda de aliados, tanto de instituciones públicas como de otras OSC. Un aspecto de gran importancia fue proponer acciones para que otras instancias y organizaciones se vincularan lo más activamente posible al proceso, al menos de manera coyuntural.

Se consideró importante establecer alianzas específicas con otras organizaciones que pudieran ser afines; al mismo tiempo se realizó el acercamiento con instituciones públicas como el IJAS, el CESJAL, IEPC, que pudieran ser aliadas, incluso con aquellas que pudieran llegar a estar en contra del proyecto. Este acercamiento significó buscar entrevistas, escribir cartas para justificar el trabajo colectivo, tomarlos en cuenta para mesas de trabajo, reconocer su participación en la creación de la propuesta y convocarlos a las actividades públicas como los foros.

d) Desarrollar una propuesta de ley técnicamente bien sustentada y que superara a sus similares, fue una apuesta estratégica de acción. Retomando la iniciativa presentada en 2005, se trabajó con la perspectiva de mejorarla y pudiera considerarse de avanzada respecto a la Ley Federal, para que, además de cumplir con la técnica jurídica suficiente, fuera atractiva para lograr consenso.

Se promovió el trabajo conjunto de especialistas, organizaciones civiles, representantes de las instituciones aliadas y del propio Congreso, para lograr una iniciativa que naciera del acuerdo común. Asimismo, el que contara con el sustento de una correcta técnica jurídica fue importante para impedir que la descartaran por errores de esta índole.

e) La comunicación y difusión se consideraron líneas de gran relevancia. La información difundida dependía del momento del proceso, mediante correos electrónicos, una página web y Facebook. La comunicación se

estableció persona a persona con quienes se consideraron actores clave para cada momento. Se buscó mantener al tanto de los avances a todo aliado potencial, específicamente a instituciones públicas como el IJAS y el CESJAL.

A la entrada de la LX Legislatura, se entregó una carta y la propuesta de ley a cada diputada y diputado, se acompañó también de un tríptico y otros materiales para informarles de todo el trabajo que ya se había realizado.

Se llevaron a cabo actividades específicas de información cuyos destinatarios fueron las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, se elaboraron trípticos y diversos materiales.

f) El cabildeo como actividad sistemática. Desde el inicio se acordó que la iniciativa fuera conocida y respaldada por los diferentes partidos; ello implicó más trabajo pero facilitaría su aprobación. Como estrategia se buscó la interacción con la Comisión de Participación Ciudadana en su conjunto, porque participaban diputados de diferentes partidos. Se difundió la propuesta a todos los diputados pero también se trabajó directamente con los coordinadores de las fracciones.

Asimismo, se realizó el cabildeo con el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales. Inclusive se dialogó con presidentes de partidos y con el secretario de Gobierno. Los foros realizados fueron ejercicios importantes para sumar a los diputados y otros actores.

Todo lo anterior implicó diferentes labores de cabildeo y en su gran mayoría estas actividades fueron realizadas por miembros de la Red. El hecho de trabajar como equipo permitió que se repartiera el peso del trabajo entre todos los miembros y otros colaboradores.

Debilidades vinculadas a la incidencia

Este apartado —y el siguiente, sobre las fortalezas— se recupera de las entrevistas realizadas con representantes de la Red. Debe entenderse entonces que se trata de percepciones sobre la manera en que vivieron el proceso de gestión de la iniciativa de ley. Resulta valioso porque da cuenta de los problemas o limitaciones que enfrentaron, como personas o como organizaciones, en el proceso de incidencia:

- **Las diferentes expectativas que se tenían en torno a la misión de la Red.** No todos los representantes tenían la misma idea sobre el aporte de la Red en términos sociales y de cara a lo que deberían aportar a sus organizaciones. Algunos pretendían obtener algún tipo de ganancia práctica por participar en la Red y en algunos momentos las diferentes visiones y los intereses generaron crisis.

- **La rotación de representantes.** Al integrarse nuevos representantes de las organizaciones a la dinámica de la Red, no contaban con suficiente información sobre la historia, la misión y el trabajo que ya se había realizado y tampoco tenían las mismas habilidades que sus antecesores, por lo tanto, no siempre fue fácil la integración y la identificación con el proceso y con la Red misma. La rotación es algo que puede esperarse en estos procesos de mediano y largo plazo, por lo que podrían esgrimirse de antemano algunas normas para facilitar las rotaciones.

- **Faltó una planificación anual más precisa.** Se consideró que el proceso de acción debería o podría estar más concentrado y menos disperso, sin embargo la incidencia y el cabildeo implican tiempos que no se pueden planificar porque dependen de los ritmos políticos. Para las organizaciones, estas lógicas de pobre planificación en la incidencia son difíciles de asimilar.

- **El desconocimiento sobre lo que implicaba en lo concretos un proceso de incidencia pública.** No se tenían claras las habilidades o recursos que se requerían en un proceso de este tipo, se desconocía la lógica de funcionamiento del Poder Legislativo y los ritmos electorales. Simplemente, costó trabajo realizar y entender el armado colectivo de la propuesta de ley en la medida que para la mayoría era difícil entender el lenguaje jurídico, pues se requería un conocimiento particular al respecto. Por desgracia el aprendizaje se da en el proceso y las organizaciones deben entender que la incidencia debe ser constantemente reflexiva.

- **El número reducido de organizaciones que conformaban la Red Espiral.** Se invitó a muchas organizaciones a participar, sin embargo, la gran mayoría no se sintió con capacidad o no tenía claridad para afrontar esta importante tarea. La labor se concentró en el reducido número de agrupaciones que conformaban la Red y en ocasiones se generaba una sensación de fragilidad ante la gran carga de trabajo.

- **La necesidad de tener contrapartes para ejecutar algunas acciones.** Se requería del apoyo de agrupaciones más consolidadas como Corporativa de Fundaciones o el CIFS-ITESO para algunas tareas. La pregunta que aún permanece entre las y los entrevistados es si una red debe contar en su interior con todos los elementos para realizar actividades de incidencia o si es adecuada la estrategia de tener aliados permanentes para atender las necesidades de acción que surgen en el proceso de incidencia.

Sobre las fortalezas para la incidencia

- **La primera fortaleza radica en la decisión de trabajar colegiadamente.** Como organizaciones, y en general como Red, comprendieron la importancia (y necesidad) de articularse para lograr objetivos que estaban más allá de los intereses directos de su propia organización. Se comprometieron para desarrollar este proceso y lo asumieron con responsabilidad.
- **Trabajar en alianza.** Otra fortaleza importante radicó en que asumieron la estrategia de hacer alianzas, vincularse con OSC e instituciones públicas interesadas y con capacidades para respaldar la labor de incidencia. Más allá de apoyos logísticos o en especie, recibieron diversas orientaciones y se abrieron caminos para dialogar, por ejemplo, con los coordinadores de fracciones parlamentarias. La capacidad de hacer alianzas e impulsar sinergias debe considerarse una fortaleza.
- **Generación de convivencia positiva.** La Red se convirtió en espacio para cultivar la amistad y compartir aspectos, incluso de índole personal. Esta cercanía facilitó, pero también motivó la participación sin afanes protagónicos, lo cual se sostuvo a pesar de las crisis que generó el proceso. Si bien propiciar un ambiente positivo y fraterno puede parecer superfluo, fue un aspecto muy valorado por los miembros de la Red.
- **Había pasión y compromiso por las causas que atienden y con ello, el interés por generar mejores condiciones de acción para sus organizaciones.** Se tenía claro que impulsar y lograr una ley como ésta podría proveer mejores condiciones de trabajo para sus organizaciones y, obviamente, repercutiría en la atención de las personas a las cuales dedican su labor. Era motivador el logro directo e indirecto que se podría obtener.

- **Saber complementarse.** Reconocer que cada organización es distinta, que cada una tiene habilidades diversas y que todas tienen algo que pueden aportar. Cada organización tenía algo diferente y podía entonces generarse la interacción de forma complementaria. Algunas organizaciones tenían más recursos en lo que se refiere a actividades de comunicación y difusión, entonces podían ayudar en este tipo de tareas; otras tenían contactos específicos con ciertos actores. Se pusieron en común los saberes o recursos de cada persona y cada organización, y se usaron de la manera más eficientemente posible, sin protagonismos.
- **La apertura a nuevas experiencias.** Alguno de los miembros de la Red nunca había pisado el Congreso o buscado entrevistas con diputados. En general, no se tenía experiencia en el cabildeo pero había disposición para cumplir con su tarea y aprender. No se requiere mucha preparación para estas tareas, pero es vital la voluntad y el interés por cumplirlas y aprender de ellas.
- **La responsabilidad institucional.** La estabilidad que brindó el respaldo de sus instituciones permitió la consistencia en el proceso. Si bien había rotación de representantes, al entrar uno nuevo retomaba los pendientes. El hecho de que las instituciones se comprometieran con el proceso, facilitó y propició que los representantes asumieran con responsabilidad las tareas de la Red, incluso lo consideraban un encargo relevante. De alguna manera, la Red y los resultados obtenidos también contribuyeron al empoderamiento de las propias organizaciones y de las personas que en ella participan, el esfuerzo generó una fórmula de autorrecompensa.
- **Poder identificar y valorar los pequeños avances.** Apreciar el trabajo, valorar los avances y resultados, darles un sentido positivo aunque no fueran los resultados que se habían pensado, resultó por demás enriquecedor. Identificar que los avances, aunque fueran pequeños, acercan a la meta, propician que el colectivo se sienta fortalecido, y el compartir la perspectiva positiva de la acción refuerza el ánimo de lucha.

V. UNA MIRADA DESDE EL CONGRESO

El presente apartado surge a partir de una entrevista con el diputado José Hernán Cortés Berumen, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos de la LX Legislatura de Jalisco, y miembro del Partido Acción Nacional. La entrevista fue realizada en noviembre de 2014.

¿Por qué entrevistar a un diputado?

Con este trabajo de sistematización se pretende recuperar, de la manera más completa posible, la experiencia para impulsar una ley. Sabemos que un proceso de incidencia es complejo, tiene diferentes ángulos de acción y por ello, de análisis. En este sentido, nos pareció relevante recuperar una opinión desde adentro del Congreso, la experiencia y postura de uno de los diputados que contribuyó significativamente a que esta ley fuera aprobada.

Es preciso agradecer la disposición del diputado Hernán Cortés y de Paulina Rubio, su asistente, para responder a las múltiples preguntas que les formulamos. Tomamos las respuestas y las ordenamos, intentando que en su lectura pudieran evidenciarse ideas y sugerencias para que otras agrupaciones o movimientos puedan tener claridades y más posibilidades de éxito al llevar una iniciativa de ley al Congreso.

Todo el texto es derivado de la entrevista. Evidentemente, refleja la forma de pensar y visualizar la práctica política del diputado Cortés, por lo cual se decidió dejar algunas ideas en forma literal, mismas que se entrecomillaron.

Ideas generales en torno a la interacción entre OSC y diputados

Una de las primeras condiciones que es necesario construir es la confianza. Cuando se establece una relación directa con un diputado, tanto éste como las organizaciones deben ser claros y generar consensos en torno a los tiempos y lógicas del ejercicio legislativo que ambas partes pretenden. Es importante acordar los ritmos, las actividades y mantenerse informados para “no estarse cuidando uno del otro”. En esta línea todos deben estar de acuerdo y buscar el trabajar en equipo, no realizar algún “agandalle” o avasallar el trabajo. Es imprescindible la colaboración para propiciar las condiciones necesarias para caminar juntos, para

caminar en la misma lógica, de igual a igual. Esto posibilitará que vayan logrando resultados positivos y se obtenga satisfacción: “para mí fue muy gratificante este proceso”.

Es conveniente distribuir en forma consensada las tareas, la complementariedad entre las actividades que realicen las organizaciones civiles y congresistas contribuye a que los proyectos legislativos se legitimen y puedan ser exitosos. Por ejemplo, para posicionar esta iniciativa, se realizó un foro en el que participaron diversas organizaciones; este foro fue fundamentalmente diseñado y organizado por la Red Espiral, y sólo necesitó el respaldo del Congreso (en difusión, recursos y con las instalaciones). Por su parte, personal de la Comisión de Puntos Constitucionales invitó a otros diputados, sistematizó los aportes vertidos por las organizaciones y con ello se enriqueció la Ley. Fue conveniente que la Red Espiral gestionara el ejercicio de diálogo en el foro, ya que ello promovió que las organizaciones participaran con ponencias y respaldó el trabajo que realizaba la Comisión.

La forma de interacción se mejora si se observa corresponsabilidad en torno al trabajo legislativo y, por el contrario, puede dificultarse cuando las partes asumen “el papel de inquisidoras del trabajo”. No es lo mismo cuando una organización plantea propuestas claras y temas relevantes, los fundamenta y se dispone a una ruta de acción y colaboración, que cuando llegan queriendo imponer una lógica de trabajo desde una perspectiva autoritaria “asumiendo el papel de que ‘nosotros les pagamos’” el salario a los legisladores y deben hacer lo que queremos. En esta lógica se genera confrontación y presión, obviamente, también se propicia la resistencia. Entonces el reto es hacer virtuoso el ejercicio, acercarse con planteamientos corresponsables, con buena voluntad y definiciones de acción serias. Lo cual no quita que cuando la sociedad se topa con una postura de cerrazón de parte de un diputado o actor que le toca atender un proceso legislativo, está en su derecho de presionar para ser escuchado.

Por otro lado, las organizaciones deben tener claro que las leyes son piezas de negociación. La redacción y contenido de algunos artículos pueden ser más importantes para unos diputados que para otros, por lo cual pueden negociar redacciones. Pero también las leyes mismas y el apoyo que los diputados ofrecen a una ley, pueden ser fruto de negociaciones.

El momento apropiado para llevar una iniciativa de ley a los legisladores

Lo óptimo sería que las propuestas de ley fueran parte de una agenda definida y consensuada en el contexto electoral, tanto por los presidentes de partido como por los candidatos a diputados locales. Además, que todos los candidatos suscribieran la misma agenda en sus puntos esenciales. Así, las OSC estarán en la posibilidad de solicitar el cumplimiento y observar que, ya en funciones, los acuerdos sean incluidos en sus actividades. Las organizaciones en particular tendrían que acompañar a los candidatos desde los procesos electorales, acercarse con todos —no nada más con uno— y asegurarse de que, llegue quien llegue, tome en cuenta los compromisos.

Por otra parte, un buen momento para plantear una iniciativa al Congreso es cuando reciben su constancia de nombramiento, antes de que tomen protesta como diputados —aunque lo mejor sería hacerlo durante la campaña). Curiosamente, después del resultado electoral y previo a ingresar y tomar protesta como diputados, hay un lapso en el cual se empieza a procesar lo prometido y, en teoría, se define lo prioritario para empezar a trabajar.

Si no se interactúa antes de que tomen protesta, el siguiente mejor momento de acercamiento para presentar un proyecto de ley es al inicio de la legislatura. Mientras más avanza la legislatura, los diputados empiezan a adquirir y atender diferentes compromisos, son presa también de los tiempos que marca el Congreso y por ello, se va complicando su labor. Cuando se plantea un proyecto de iniciativa desde el inicio de una legislatura, los diputados están más claros y frescos, y pueden asumir el proyecto como un compromiso inicial.

Desde la perspectiva negativa, e intentando responder a la pregunta ¿cuáles no son buenos momentos para presentar proyectos a los congresos?, se mencionó que cuando se deben atender asuntos presupuestales, son muy malos momentos para la discusión de iniciativas; si la discusión de una iniciativa se da en torno a noviembre o diciembre, va a ser muy complicado encontrar coincidencias entre diputados, se puede contaminar y viciar porque algunos diputados la postergarían o buscarían negociar con ella. Tampoco es buen momento hacerlo antes

y durante los procesos electorales, porque el ambiente de la Cámara se complica; algunos diputados estarán pensando en dejar las curules y entran los suplentes, el interés recae en las urnas y los candidatos, entonces se buscan apoyos para aparecer públicamente. Con los procesos electorales quedan múltiples asuntos legislativos pendientes, se abandonan los proyectos hasta que entran los nuevos diputados o personajes que no tienen el antecedente de lo ya trabajado, lo cual implica volver a empezar.

Aspectos generales del cabildeo

Es importante encontrar un diputado interesado en el tema. Un diputado que tenga interés de trabajarlo e impulsarlo dentro del legislativo. Tal vez lo más fácil es la redacción de la ley porque, además, debe de hacerse un trabajo de cabildeo interno, convencer y negociar con otros diputados para respaldar la propuesta. Si no hay un diputado que se interese, que la promueva adecuadamente en la comisión de origen y le brinde seguimiento e impulso, la iniciativa no se moverá.

Puede presentarse un proyecto de ley ya elaborado o trabajarse junto con el legislativo, pero lo primero es dialogar y observar si existe voluntad política en los diferentes actores. No obstante, cuando se presenta un proyecto de ley trabajado desde las organizaciones o en el ámbito académico, bien sustentado técnicamente, es un hecho que se avanza más rápido porque se discute sobre algo ya estructurado y tangible.

Para interactuar con los diputados, es necesario tener la mayor claridad posible en relación con la coyuntura política y los ritmos del legislativo, incluyendo los asuntos federales que pueden afectar el trabajo en los estados. Ya se mencionó que no es conveniente buscar mucha interlocución en tiempos presupuestales o electorales, pero tampoco es conveniente cuando tienen que aprobar reformas generales que impactan en los estados, porque entonces la prioridad la tienen los asuntos federales.

Conviene conocer, pero sobre todo analizar las posturas de cada una de las fracciones parlamentarias, ya que a veces iniciativas muy loables e importantes, trascendentes para la vida de Jalisco, quedan arrumbadas porque no son consideradas entre los intereses o prioridades de los grupos parlamentarios.

Es conveniente que, si se trabaja en colaboración con agrupaciones, él o la diputada que promueva una ley en el Congreso no manifieste un interés político mediático, ya que se propicia una dinámica de protagonismo que puede producir desgaste con diputados de otros partidos, y eso podía darle fin al proyecto. Si se manifiesta un interés político con propósitos electorales, la propuesta de ley llevará a una dinámica muy tortuosa.

Asimismo, es importante que las organizaciones y diputados que promueven la ley identifiquen a las y los diputados que pudieran estar en contra de la iniciativa y a quienes pueden ser los aliados de la misma. El análisis de quienes pueden estar en contra y de las posibles amenazas al proyecto, dentro del Congreso o desde la sociedad, puede ayudar a buscar diálogo y negociaciones que allanen el camino. Implica también un análisis desde las propias organizaciones porque, querámoslo o no, algunas amenazas pueden venir de las propias organizaciones o gente de la sociedad civil.

En términos formales, cuando una propuesta de ley se presenta al Congreso, la iniciativa se turna a la comisión competente. El problema en su avance puede presentarse si no hay interés entre los integrantes de esa comisión por analizar la ley y dar un dictamen. En este punto es importante la labor de cabildeo para buscar respaldo entre las y los diputados que conforman la comisión, y también una labor de diálogo con el presidente de la comisión para que ponga la ley entre los trabajos a realizar.

En la lógica de cabildeo, es importante acordar una estrategia con los diputados que la respaldan y compartirla abiertamente. En este caso, hubo una claridad y disciplina por parte de las organizaciones para respetar los tiempos políticos y los consensos, no presionaron cuando no había que dar pasos en el cabildeo y se retiró momentáneamente la iniciativa cuando llegaba el punto en que no se debería avanzar.

Además de identificar a los diputados interesados en el proyecto de ley, también es preciso identificar y dialogar con aquellos que, aunque no estén directamente involucrados, pueden incidir en las decisiones de otros diputados. No es cuestión de buscar al diputado o diputada que tenga mayor carisma social, es importante identificar quién tiene la capacidad de incidir en otros diputados o tiene poder para tomar las decisiones. Resulta estratégico hacer entonces un trabajo de acercamiento con quienes pueden incidir a nivel cupular en el trabajo parlamentario.

Interacción de organizaciones y diputados

Como ya se mencionó, es importante buscar una fórmula de interacción positiva y propositiva. No se trata de llevar la propuesta de ley y abandonarla, pero tampoco de hostigar a los diputados. Lo mejor es acompañar el proceso de manera permanente, mantener el diálogo y definir las diferentes acciones que a cada quien le corresponde hacer. Conviene que las acciones a realizar se decidan a través de una reflexión conjunta, nunca como una decisión personal ni sólo de los diputados, tampoco unilateralmente por parte de las organizaciones. En definitiva, si las organizaciones no se acercan a acompañar el proceso, el riesgo de que no camine la iniciativa es muy alto; por otro lado, si se toman caminos equivocados, si la iniciativa se politiza o polariza por algún interés electoral, también se corre el riesgo de que se congele.

Es indispensable tener mucho tacto en las negociaciones al interior del Congreso. La iniciativa de Ley de Fomento llegó a la Comisión de Participación Ciudadana, pero se produjo un conflicto al interior y una diputada de esa comisión presentó otra iniciativa sobre el mismo tema, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Cuando esta última comisión empezó a trabajarla, recibió el reclamo de la Comisión de Participación Ciudadana porque estaban impulsando un tema que era de su competencia. Entonces “dialogamos en términos de voluntad política, de apoyar una propuesta socialmente relevante, pero también negociamos en términos legales” porque, de acuerdo a la nueva ley orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, toda creación de una nueva ley tendrá que ser turnada a Puntos Constitucionales, es decir, jurídicamente había competencia. Habiendo el interés y la competencia, logramos negociar los procesos.

Aspectos relacionados con la organización y la estrategia

En los procesos de incidencia, las organizaciones deben tener una lógica organizativa y de representatividad, es decir, buscar el respaldo de otras agrupaciones. Es evidente que no todas las organizaciones tienen claridad en las formas de relación con legisladores, algunas de ellas, que no suelen moverse en este tipo de actividades, pueden desanimarse o asustarse, aunque otras seguramente se mantienen cercanas y activas. La estrategia de acción debe ser clara para todas ellas y, si alguna se desanima, habrá que procurar que no afecte el trabajo de las otras. Por ejemplo, queriendo acelerar los procesos, puede darse el caso de que vayan

a los medios de comunicación para presionar a los diputados, cuando en ese tiempo los diputados no pueden avanzar por otras razones. Parte de la estrategia implica que las organizaciones se informen, dialoguen y tomen acuerdos en función de una estrategia conjunta y que busquen respetar los acuerdos.

En esta línea, también conviene generar y mantener un espacio de interlocución definido entre organizaciones y el legislativo. Contar con un equipo o comisión de trabajo para revisar avances y definir acciones entre las organizaciones y los diputados interesados. No necesariamente tienen que estar los diputados, pero sí gente de su confianza que sean interlocutores reales. En el caso que analizamos, se diseñó una fórmula de comunicación ágil entre organizaciones y la asistente del diputado, Paulina Rubio, y de cuando en cuando se realizaban reuniones en las que también participaban el diputado Hernán Cortés y su asesor jurídico, el licenciado Francisco Castillo (titular del órgano técnico de Puntos Constitucionales). Este colectivo fue el que trabajó en la definición de la estrategia de acción.

En relación con los espacios de interacción, debe mencionarse que se realizó una primera reunión con la finalidad de que las organizaciones explicaran la importancia de la ley, la historia de lo realizado y los contenidos fundamentales. Se dio una segunda sesión en la que los asesores jurídicos comentaron algunos elementos que consideraban importantes a incluir o quitar en la iniciativa, con la intención de exponer puntos para enriquecer la propuesta que hacían las organizaciones. Se realizaron otras sesiones para definir actividades (como el foro) y para debatir sobre la estrategia para posicionar la ley ante el resto de los diputados.

Es evidente que las fórmulas de acción y las estrategias concretas pueden variar de acuerdo al tipo de ley que se propone, la coyuntura o a los intereses de los diputados. Las organizaciones deben tener presente que la dinámica de cabildeo y negociación se da constantemente en el legislativo. Por su parte, los diputados deben hacer uso de su experiencia y definir lo que pueden negociar, cuándo negociar o cuándo retirarse de la negociación. Al respecto, se pueden mencionar dos ejemplos sobre cómo se generaron estrategias diferentes en esta legislatura:

a) En el caso de la Ley de Transparencia, el diputado Hernán Cortés comentó que se estableció un compromiso entre diputados de diferentes

partidos para cabildear un conjunto de iniciativas de ley, es decir, decidieron ayudarse a sacar algunas leyes negociando cada diputado el apoyo de sus compañeros de bancada. No había inconveniente porque las diferentes leyes propuestas eran de beneficio social, sin embargo, la negociación giró sobre algunos artículos en particular, que algunos diputados querían suprimir o modificar de fondo. Aquí sí se negoció para que los artículos quedaran como fueron propuestos. Al final, la Ley de Transparencia fue aprobada por unanimidad.

b) Y en el caso de la Ley de Fomento, si bien se había negociado el apoyo de diferentes bancadas, estaba a punto de pasar a votación cuando llegaron a Jalisco leyes federales que deberían ser aprobadas; la estrategia entonces fue retirar momentáneamente la propuesta. Los diputados se dieron cuenta de que no podían pedir nada a cambio de aprobar dicha ley, es decir, no había materia para negociar porque la habían sacado del juego. Fue hasta que se aprobaron las leyes federales que se volvió a poner sobre la mesa la aprobación de la Ley de Fomento. A las organizaciones se les sugirió esta estrategia, y la aceptaron conscientes de que la coyuntura no era favorable; en este sentido ayudó tener una comunicación clara y fluida para entender que no era el momento de seguir avanzando en el proceso. La confianza que tuvieron las organizaciones en la lectura de la coyuntura que hacía su contraparte y entender los tiempos que se estaban marcando, dio un buen resultado. Retirar la ley en ese momento fue parte del éxito.

Debe también considerarse el cabildeo de las organizaciones con actores políticos y sociales. Cuando el cabildeo en la legislatura coincide con el cabildeo que las organizaciones pueden hacer con actores sociales y de gobierno, se pueden tener mejores resultados. Si no coinciden “es como brincar dos cuerdas”, una es la parte eminentemente jurídica y técnica, y la otra es la política y social; si no se le da el tiempo adecuado y se realizan con cierta sincronía, se puede desgastar el avance del proyecto y dificultarlo.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta, es el peso y capacidad de negociación de los diputados. Los partidos políticos tienen diputados con diferentes grados de experiencia, peso político o capacidad de negociación, al interior de los mismos grupos parlamentarios. En el análisis de posibles aliados (de apostadores), es necesario identificar quiénes son los diputados que pueden considerarse aliados y cuál es su capacidad o peso político en cada partido, para hacer un acercamiento y compartir criterios. Si se está trabajando el

proyecto con diputados que tienen fuerte capacidad jurídica pero poca influencia política, en su partido y en otros, hay que buscar aliados que realicen labores de cabildeo político. El objeto es identificar quién tiene peso político y puede incidir en las decisiones y que no necesariamente es el que tiene mayor carisma social. Es preciso buscar alianzas con quienes tiene el poder de motivar la toma de decisiones o de incidir en otras bancadas.

En línea con la idea anterior, habrá que dar su lugar a otros diputados interesados en apoyar la propuesta, incluso de otros partidos. Al fin al cabo, aunque sea aprobada en una comisión, también debe ser aprobada en el pleno, lo cual implica que la iniciativa haya logrado cierto consenso, mismo que tiene que haber sido trabajado con anterioridad. Son muchas las horas de reflexión y cabildeo que no se ven en el trabajo legislativo. Los equipos de las comisiones destinan mucho tiempo analizando los proyectos de ley y reflexionando sobre cuál es la mejor ruta, cuál es el momento de presentar la propuesta, bajo qué planteamiento debe hablarse con cada uno de los diputados; porque la misma ley y el mismo artículo se pueden plantear de maneras muy distintas. Es preciso trabajar con las diferentes expectativas y los distintos planteamientos para cada diputado. Esto implica mucho tiempo que no se ve, pero que es necesario.

Sobre la mesa de interlocución

Para lograr un trabajo de interlocución adecuado, se llevaron a cabo diversas reuniones o mesas de trabajo entre legisladores y las organizaciones. Como ya se mencionó, fue importante abrir un espacio de diálogo para trabajar sobre la ley, compartir información y plantear acciones conjuntas o estrategias de acción.

Para ejemplificar la necesidad de una adecuada interlocución se retomó el caso de la Ley de Transparencia. Se requirieron varias sesiones para hacer derecho comparado con las diferentes leyes de transparencia que ha tenido Jalisco, las que se han generado a nivel nacional, e incluso con tratados internacionales. Había entonces que armar una agenda de trabajo para cada sesión en la medida que se debía revisar el proyecto, hacer observaciones con las personas que revisan técnicamente los proyectos de iniciativas y analizar todo lo que tiene que ver con técnica legislativa. La intención era que todos los comentarios, de fondo o de

forma, fueran conocidos, analizados y validados por los representantes de las organizaciones. Se revisó artículo por artículo, incluso, se invitó a gente del Instituto de Transparencia y a algunos de sus consejeros. Hicimos una consulta virtual una vez que el proyecto de iniciativa había sido entregado y se realizó un foro en el que se aportó una gran cantidad de observaciones.

Se entró luego en una fase distinta, que fue la del cabildeo legislativo y el cabildeo político, porque esto no necesariamente va vinculado con la parte técnica. En ese momento había que estar visualizando coyunturas y los tiempos del Congreso. Había que caminar juntos porque, si las organizaciones se separan de los actores políticos, los proyectos no caminan como deben y es más difícil promover el interés de los diputados.

Fue fundamental que las organizaciones asumieran tareas y se volvieran corresponsables del trabajo.

Sugerencias de índole general

Un aspecto fundamental es que las y los integrantes de las organizaciones que proponen una ley la a todos los diputados; sin importar de qué partido sean, todos deben estar enterados de que se está proponiendo una ley al Congreso. Con el conocimiento generalizado de la iniciativa se legitima a los integrantes de la organización, se manda el mensaje de que no interesan los colores de los partidos; lo que importa es atender un problema social. Difundir la ley entre todos los diputados es un derecho, pero también le da mayor legitimidad al proceso.

Es conveniente que las agrupaciones que proponen una ley no lo hagan con intereses propios o manifestando preferencias partidistas. Las personas pueden —y es su derecho— participar en algún partido, pero no es prudente que manifiesten preferencias político-partidistas. La organización social puede deslegitimar su propio proyecto si le da una carga partidista; aunque la iniciativa sea buena, puede ser fácilmente bloqueada.

Asimismo, conviene que la iniciativa que se presente a los diputados atienda y dé respuesta evidente a una problemática social que sea de beneficio para todos y, en la medida de lo posible, tenga amplio respaldo de la sociedad. Los diputados son cuidadosos de las iniciativas planteadas por partidos políticos o por organizaciones vinculadas a personajes

políticos porque, más que contribuir al beneficio social, buscan el lucimiento de un partido o personaje político. Cuando se observa que un proyecto es legítimo puede tener mayores expectativas de éxito.

Es recomendable que la ley que se presente, además de difundirla entre los diputados, esté adecuadamente sustentada y tenga un claro fundamento, éste será el primer paso para dialogar y trabajar con la comisión donde la ley será arraigada.

También es pertinente ubicar, dar seguimiento y mantener informados a los diputados que mostraron interés —como persona y no necesariamente como partido— sobre el avance de la iniciativa de ley. Más aún, es necesario buscar que se conviertan en aliados; ayudarán a darle seguimiento y, cuando se requiera, se obtendrá su voto.

Impulsar una iniciativa para que se convierta en ley es un proceso de mediano y largo plazo, las organizaciones deben estar dispuestas a sostener el cabildeo todo el tiempo que se requiera.

VI. COMENTARIOS FINALES

En el primer capítulo se mencionó que las organizaciones asistenciales eran identificadas como agrupaciones que centraban su labor en satisfacer necesidades del sujeto o sector al cual atienden, en general, la población más desfavorecida. También se mencionó que, teóricamente, estas organizaciones poco hacían por cambiar el contexto y las condiciones de inequidad estructural que afectan a sus beneficiados. Esta sistematización nos muestra que se están rompiendo estos esquemas, pues las organizaciones consideradas generalmente de asistencia, también pueden incidir en procesos para modificar situaciones estructurales.

Evidentemente, esta doble posibilidad de acción no surge de manera espontánea, ni se da en todas las organizaciones, pero es importante observar que cada vez es más tenue la frontera entre la lógica de acción de las organizaciones conocidas como asistenciales y las de promoción.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen en común la solidaridad como motivación, ese espíritu generoso que busca mejorar las condiciones de vida de aquellos con quienes trabajan o a quienes dedican sus esfuerzos. Entrar en el terreno de la incidencia pública implica un cambio en su lógica cotidiana de acción, porque no sólo deben atender las necesidades directas de las personas con quienes trabajan, también implica asumir que incorporan tareas de otra índole, con la intención de cambiar las estructuras o condicionamientos que afectan negativamente a las personas, es decir, incursionar en la incidencia pública implica ampliar su lógica ordinaria de trabajo para intentar transformar un problema de tipo estructural que mejore la calidad de vida o situación social para un número amplio de personas.

La labor de incidencia pública es complicada. En términos de metáfora, no se trata de un camino recto en el cual se puede transitar únicamente teniendo cuidado de no quedarse dormido. Una actividad de incidencia es como un largo camino sinuoso y con múltiples bifurcaciones, en cada una de las cuales deben detenerse a reflexionar y definir la ruta que pareciera más efectiva para acercarlos a la meta siguiente. En esta lógica, siempre habrá un poco de incertidumbre a cerca de si realmente se eligió la mejor opción, y es muy importante atender qué tanto se avanza en el proceso. Para complicar la metáfora, debe tenerse en cuenta que lo que acontece en el contexto puede sacarlos del camino y obligarlos a tomar un rumbo inesperado. Las organizaciones de la sociedad civil que han incursionado en este tipo de procesos de incidencia no tenían

claridad sobre las diversas complicaciones que encontrarían puesto que no existe un mapa preciso, un cronograma exacto de las rutas y tiempos a seguir, sin embargo, la acción y la toma de decisiones colectivas ayudó a compartir el proceso y vivirlo con espíritu positivo.

Un aspecto a destacar, es que habría que considerar de gran importancia el hecho de que los participantes en el proceso de incidencia entiendan y asuman el sentido y relevancia futura de su acción. Los procesos de incidencia deben pensarse a mediano y largo plazo, por ello es importante que identifiquen los beneficios que se pueden lograr y que estén dispuestos a destinar tiempo y recursos a esta labor. Como podemos observar, estos procesos son complicados por muy diferentes razones: para iniciar, son procesos donde no suele haber mucha experiencia, en el trayecto se generan diferencias y desavenencias, problemas derivados de las coyunturas e incluso, de intereses políticos. Por otro lado, las organizaciones civiles tienen varios aspectos a su favor que los pueden ayudar a sortear las complicaciones de la incidencia. Esto se aprecia tanto en aspectos subjetivos como en cuestiones de operación y recursos. Son personas que tienen convicciones solidarias, suelen ser responsables, saben trabajar en equipo, delegar tareas y, además, tienen confianza en su trabajo. En general, tienen un mínimo de recursos, estructura y organización, que pueden poner en alguna medida al servicio de una tarea común. Es importante mencionar que el respaldo de la estructura organizativa facilita la posibilidad de que un representante participe activamente en un proceso de incidencia colectivo.

Puede decirse entonces, que las organizaciones de la sociedad civil que deciden participar en procesos de incidencia tienen tres tipos de debilidades: aquellas derivadas de la inexperiencia, las vinculadas a aspectos operativos y de recursos, y las debilidades relacionadas con el proceso organizativo para la incidencia.

En relación con la inexperiencia, por ejemplo, se desconocían los ritmos, tiempos y normativas de los procesos legislativos, pero además, al establecer la interacción con los diputados, no se tenía conocimiento sobre las dinámicas internas que se producen en la Cámara, las comisiones y las fracciones parlamentarias, como el hecho de que suelen negociar la aprobación de leyes que les interesan. Debe considerarse un punto a favor de las organizaciones el saber reconocer la inexperiencia, asumirla y ponerse en disposición de entender y aprender colectivamente.

En relación con las debilidades operativas y de recursos, como aprendizaje, resultó importante identificar que es indispensable trabajar como equipo, que es necesario colaborar y poner a disposición los recursos que posee cada organización, para complementarse mutuamente lo mejor posible. Lo que una persona u organización pueda aportar en su momento puede ser relevante para avanzar. Sería difícil y poco eficiente que un grupo con pocos recursos intentara un proyecto de incidencia.

Aun teniendo una estructura organizativa con cierta estabilidad y con claridad en la dirección, en algunos momentos fue difícil mantener el trabajo conjunto, fundamentalmente, por los diferentes ritmos legislativos (pasaban semanas sin que se supiera de avances) y las necesidades propias e internas de cada organización. Resultó complicado que todas las organizaciones pudieran seguir el mismo ritmo y continuaran con el mismo esfuerzo durante todo el proceso de incidencia, pero se lograron buenos resultados en la medida que fue posible mantener un núcleo central de organizaciones que, con aprecio, paciencia y tenacidad, continuaron empujando el avance de la propuesta de ley.

Lo subjetivo y simbólico son elementos muy importantes. Resultó de gran relevancia que se pudiera asumir el proceso de incidencia como un camino enmarañado que requería continuo análisis y paciencia que implicaba abrirse a nuevas experiencias, pero también el poder disfrutar y celebrar los pequeños avances, así como —en lo posible— mantener una actitud festiva, respetar lo que puede ofrecer cada organización y evitar los protagonismos. En todo caso, es importante mantener la posibilidad de reconocer y darle su lugar a la convivencia, a generar fraternidad y fidelidad.

REFERENCIAS

Acotto, Laura (2003). *Las organizaciones de la sociedad civil; un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Alatorre, Felipe (2010). La relación organizaciones ciudadanas-Congreso de Jalisco. Promoción de una iniciativa popular. En Héctor Solís y Karla Planter. *Jalisco en el mundo contemporáneo, aportaciones para una enciclopedia de la época. Tomo II. Jalisco*. Guadalajara: UDEG.

Alonso, Jorge y Blanco, Isabel (1999). “Las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno panista en Jalisco”. En *Sociedad Civil*, vol. III, núm.8. México: DEMOS / IAPS / FAM.

Bautista, José (2010). Participación política desde los ciudadanos. En Héctor Solís y Karla Planter (Coords.). *Jalisco en el mundo contemporáneo, aportaciones para una enciclopedia de la época, Tomo II. Jalisco*. Guadalajara: UDEG.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE / CIESAS / Universidad Veracruzana.

Marcial, Rogelio y Vizcarra, Miguel (2006). *Jóvenes y políticas públicas: Jalisco, México*. Guadalajara: Instituto Jalisciense de la Juventud / El Colegio de Jalisco.

Olvera, Alberto (1996). “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización”. En *Sociedad Civil*, vol.1. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto (1999). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.

Peralta, Carlos (2013). *La cotidianidad de la democracia participativa. Juntas de gobierno y consejos ciudadanos*. Guadalajara: ITESO.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2001). Agenda ciudadana y democracia deliberativa. Revista de la Universidad de Guadalajara. No. 21 (invierno 2000-2001). [DE consultada el 18 de junio de 2014, en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug21/art3.html>].

Reygadas, Rafael (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos (2005). *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*. México: INDESOL.

Tapia, Mónica y Verduzco, Isabel (2013). *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada. Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*. México: Alternativas y Capacidades.

Verduzco, Gustavo (2003). *Organizaciones No Lucrativas: Visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México / Centro Mexicano para la Filantropía.

ANEXOS

ANEXO PRIMERO: DICTAMEN Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Dictamen de Decreto que aprueba la Iniciativa de Decreto mediante la cual se expide la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DEL H.
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO
PRESENTES

A las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, con fundamento en los artículos 69 párrafo 1 fracciones I y IV, 157 y 159 párrafo 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, así como 86, 87 y 90 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, les fue turnada para su estudio y posterior dictaminación la “INICIATIVA DE DECRETO MEDIANTE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY PARA EL FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO” por lo cual, los firmantes miembros de estas Comisiones Legislativas nos permitimos presentar el dictamen que la resuelve, con base en la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA

I. Con fecha 26 de noviembre de 2013, el Diputado José Hernán Cortés Berumen, presentó ante el Pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco, la INICIATIVA DE DECRETO MEDIANTE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY PARA EL FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO. En sesión ordinaria del Pleno de este H. Congreso del Estado de fecha 28 de noviembre de 2013, se aprobó el turno de esta iniciativa a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública.

II. La presidencia de la comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos instruyó al Órgano Técnico de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa, en los términos del artículo 62-B de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a efecto de que realizara el estudio y dictamen correspondiente.

III. Que la iniciativa que ahora nos ocupa fue presentada en los siguientes términos:

Exposición de Motivos

I. Como es de todos conocido, con fecha 9 de febrero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, misma que ha estado operando a través de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Sin embargo, se considera necesario que el Estado de Jalisco cuente con una Ley que fomente también la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

II. Consciente de la necesidad de la expedición de una ley en el Estado en esta materia, se llevó a cabo una reunión celebrada con fecha 12 de noviembre del año en curso con representantes de la Corporativa de Fundaciones, A.C., y del ITESO, quienes comentaron que, en un trabajo conjunto con la anterior legislatura para la elaboración de un proyecto de iniciativa, realizaron talleres conformados por integrantes de la Red Espiral, Corporativa de Fundaciones, ITESO, IJAS, la entonces Secretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Delegación Jalisco, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC), y con el apoyo técnico del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad.

De esa manera, después de seis talleres, lograron obtener una propuesta consensuada de una propuesta de iniciativa de ley misma que fue puesta en manos de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana, la cual señalan que representa un esfuerzo colectivo sin precedente para la creación de una normatividad estatal. No obstante, dicho proyecto no se encuentra como uno de los pendientes de la pasada legislatura, por lo cual, el suscrito considera conveniente hacer suya la misma, con las adecuaciones que se consideraron pertinentes, que consisten en la adecuación de la terminología, inclusión de los ayuntamientos del Estado de Jalisco como sujetos de la Ley, procedimientos para la integración del Comité por primera ocasión, requisitos para ser Secretario Ejecutivo y su adscripción administrativa a la Secretaría de Desarrollo e Integración

Social, un procedimiento claro en el caso de sanciones e impugnación de las mismas, así como plazos para expedir tanto el Reglamento de la Ley como el Reglamento Interno del Comité, con lo cual se considera se enriquece dicha iniciativa.

De dicha propuesta presentada por estas organizaciones, se rescata la siguiente exposición de motivos:

Las organizaciones y su aporte democrático

El trabajo que cada vez con mayor ímpetu han realizado las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país constituye una importante contribución a la complementariedad Estado-sociedad; éstas emplean tiempo y recursos privados en satisfacer necesidades colectivas en áreas donde, dada la inherente limitación material y humana de la infraestructura estatal, no se pueden cubrir por completo a través de los programas gubernamentales. Por lo que, dichas organizaciones constituyen un medio por el cual la ciudadanía con deseos de participación tienen la oportunidad de involucrarse de manera activa en la transformación de su comunidad.

El despertar de la ciudadanía en su papel de actor, más que de simple espectador de la vida pública, ha dado paso a cambios de gran trascendencia en el país, cristalizando procesos de acción que anteriormente sólo podrían ser imaginados. No en balde el Consejo General, órgano superior del Instituto Federal Electoral es ciudadano, y existen órganos semejantes en numerosas instituciones públicas y organismos descentralizados. El fenómeno de la participación activa de los ciudadanos en tareas públicas ha permitido la consolidación y el fomento de instancias y organizaciones que reflejan la expresión amplia de un ejercicio democrático.

Aunado a lo anterior, y como uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en el artículo noveno el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Por su parte, los artículos 25 y 26 prevén las actividades de fomento cuando señalan la participación de la ciudadanía en materias económica y social, dentro del marco de la planeación democrática.

El pasado 1 de diciembre de 2009, dentro del marco de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Portugal, México, junto con los demás países firmantes, adopta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ésta define la participación ciudadana como derecho y como responsabilidad cívica:

“La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

- a. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
- b. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.”

Al mismo tiempo define el fomento de la participación ciudadana: “Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.”

Por lo anteriormente expuesto, debe considerarse el fomento de las organizaciones y el impulso de la participación de estos organismos como una prioridad para el Estado, ya que al establecer una vinculación directa entre gobierno y sociedad, y lograr una relación armoniosa para el logro de metas comunes, se estará consolidando el sistema democrático, al tiempo que se multiplicarán las acciones y proyectos de beneficio social.

Contribución e impacto de las organizaciones de la sociedad civil

Podemos identificar al menos dos visiones en torno a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Una primera, de perspectiva amplia e incluyente, agrupa a los diferentes tipos de organización solidaria y referentes organizativos (movimientos, redes, entre otros) de la sociedad civil, sin

particularizar a los que están constituidos legalmente. Una segunda visión, más acotada, se concentra en las organizaciones registradas (constituidas legalmente con una figura jurídica apropiada), que se orientan a la asistencia, el desarrollo y la defensa de los derechos de las personas.

En cualquier caso, las tendencias democráticas de vanguardia sustentan que en la planeación de las políticas públicas la autoridad incorpore sistemáticamente a la sociedad civil, ya que de esta manera se pueden establecer con mayor claridad los criterios a seguir y las acciones prioritarias que deben tomarse. Sin duda alguna, las recomendaciones que puedan hacer las OSC a la autoridad, con base en la experiencia que han acumulado en su materia específica, puede ser de gran utilidad para la implementación de planes y programas eficientes en cada una de estas áreas.

Cabe mencionar que en el Estado de Jalisco las organizaciones de la sociedad civil desarrollan actividades importantes en muy diferentes ámbitos. Atienden todo el espectro de la participación ciudadana en ámbitos como la salud, la cultura, la educación, el desarrollo social, los derechos humanos y el desarrollo sustentable, por mencionar sólo algunos.

El Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) reportó que en 1980 tenía afiliadas 96 organizaciones vinculadas a las áreas: infantil, educación especial, servicios médicos, educativos, gerontológicos y de bienestar social. El crecimiento en la cantidad de organizaciones registradas en 20 años ha sido de más de 500%, contando al 2011 con 650 organizaciones en los diversos municipios del Estado.

A finales de los noventa, el gobierno encabezado por el entonces Gobernador Constitucional, Alberto Cárdenas Jiménez, se dio a la tarea de efectuar un primer registro general de OSC en Jalisco desde una perspectiva amplia. La Subsecretaría de Gobierno y Participación Social contabilizó, en 1995, 650 organizaciones no gubernamentales, y en el año 2000, se contaron 1,617. En enero de 2003, la entonces recién creada Secretaría de Desarrollo Humano reportó la existencia en Jalisco de 2,576 organizaciones (1,097 ubicadas en la zona metropolitana). Esto significó un incremento del 37% en ese periodo.

Ese incremento de OSC puede atribuirse a factores como:

- a) Se mantuvieron o aumentaron las necesidades y demandas de la población, particularmente aquella en condiciones de vulnerabilidad y/o marginación;
- b) La apertura que manifestaron los gobiernos para respaldar la labor de las organizaciones;
- c) Una mayor conciencia ciudadana; o
- d) El reconocimiento de que las organizaciones civiles son un mecanismo para participar solidariamente en la solución de problemas sociales.

En cualquier caso podemos suponer que los ciudadanos interesados en participar en la solución de algunos problemas específicos emplean estos cauces organizativos para potenciar su intervención.

Las siguientes cifras buscan demostrar el impacto y eficiencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en su labor social:

- Atienden anualmente a 2'975,036 beneficiarios.
- Erogan \$876'387,709.00 obtenidos mediante donativos, eventos y subsidios.
- El 84 % de éstas cuentan con trabajo de voluntarios.
- El 63% de su personal son mujeres.
- El 58% de las personas que laboran en dichos organismos son remuneradas.

Como marco comparativo nacional, puede mencionarse que el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) tenía inscritas 3,500 organizaciones en México al año 2000, de las cuales dos terceras partes (2,300) se habían creado en los anteriores treinta años. En el 2010 el CEMEFI informó que tenía registradas 10,978 agrupaciones. Entre 2009 y 2010 el incremento en el registro fue mayor en un 158% al del año inmediato anterior, lo cual da cuenta del notorio incremento en sus registros.

Legislaciones en materia de fomento

En 1990 inició a nivel federal una iniciativa que tenía como finalidad contar con una ley para facilitar las actividades de las OSC. Ese esfuerzo culminó en 2004, cuando se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En entidades como Baja California, Distrito Federal, Zacatecas, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, cuentan con una normatividad para fomentar la actividad de las OSC. Jalisco se ha rezagado en este ámbito, ya que no cuenta con una ley específica que reafirme y clarifique los derechos de los ciudadanos organizados, y que defina su posibilidad de intervención en el ámbito de lo público. Por ello, la propuesta de Ley que ahora se presenta busca aprovechar la experiencia originada en la implementación de la Ley Federal y leyes estatales de otras entidades federativas.

Como antecedente, en 1995, las organizaciones que integraban el Foro de Organizaciones Civiles de Jalisco presentaron al entonces Gobernador Alberto Cárdenas Jiménez una serie de puntos para instalar mecanismos de interlocución democrática con el gobierno, incluyendo entre éstos una ley para regular y apoyar las actividades de las OSC; lamentablemente no se avanzó en ese aspecto. Posteriormente, en el 2005, organizaciones y diputados elaboraron una primera propuesta de legislación para la materia, pero ésta fue atendida únicamente a través de modificaciones menores en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que a la larga demostraron ser insuficientes. En noviembre de 2011, un grupo de organizaciones civiles, académicos y diputados propuso impulsar nuevamente una iniciativa que permitiera fomentar de manera positiva y eficiente una mejor relación gobierno-sociedad civil.

Justificación de una Ley estatal

El espíritu de la presente ley es de impulso y fomento, más que de inspección y vigilancia (debido a que existen suficientes leyes e instancias para cumplir esa importante función); su materia es el conjunto de actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y su diseño está fundado con estricto respeto a las estructuras jurídicas y administrativas que corresponden a este tipo de entidades.

En el presente ordenamiento se establecen las disposiciones generales, señalando su objeto y los sujetos obligados a su cumplimiento, que para la presente ley se refieren a:

- Organizaciones legalmente constituidas;
- Redes de organizaciones registradas y no registradas; y
- Agrupaciones de ciudadanos organizados sin carácter de constitución legal.

Su ámbito de aplicación se circunscribe entonces a toda organización, sin importar el poseer una figura jurídica o cuál sea ésta, para beneficio de terceros, es decir, para un beneficio social general; deben permanecer ajenas de realizar cualquier actividad con fines de lucro, de proselitismo partidista o religioso.

Los objetivos primordiales de la ley son:

- a) Fomentar las actividades que lleven a cabo las organizaciones de la sociedad civil mediante el acceso a recursos públicos, fiscales, apoyos económicos y administrativos;
- b) Participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de construcción social de las políticas públicas; y
- c) Establecer derechos y obligaciones de dichas organizaciones.

Entre los elementos importantes para la implementación de los objetivos se contempla la creación de un Comité integrado tanto por representantes de organizaciones de la sociedad civil y de gobierno, a manera de órgano de vinculación entre los Poderes del Estado y los organizaciones, para la consulta, opinión y asesoría de los planes, políticas públicas y proyectos relacionados con el fomento y participación, así como la creación de un Registro Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Cabe mencionar que el Registro Estatal que se propone no pretende duplicar el registro federal, sino facilitar elementos para integrar un registro unificado y armonizado que proporcione datos más precisos sobre tipo y número de organizaciones y redes existentes en la entidad, además de ayudar a identificar a aquellos que quieran gozar de los beneficios que otorga esta ley.

Esta nueva ley abrirá el espacio que el sector organizado de la sociedad ha demandado desde hace mucho tiempo, dando un paso más en el fortalecimiento de la democracia, al involucrar a la sociedad organizada en la vida pública del Estado.

Proceso de elaboración del proyecto de la iniciativa de ley

Un grupo conformado por organizaciones civiles (denominado Red Espiral), Corporativa de Fundaciones A.C. y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), han planificado acciones para la propuesta de esta ley a partir del año 2010. Al siguiente año, se logra contar con la adhesión al proyecto por parte del Instituto Jalisciense y de Asistencia Social (IJAS) y el apoyo técnico del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CES-JAL). En noviembre de ese año se realiza un Foro de Diálogo denominado “Importancia e Impacto de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Jalisco”, a fin de contar con elementos de información y consulta a la ciudadanía en la elaboración de este proyecto.

La iniciativa de decreto termina diciendo: Por lo anteriormente expuesto y fundado, tengo a bien someter a la consideración de la Asamblea Legislativa, la siguiente iniciativa de decreto.

ANEXO SEGUNDO: LA LEY PARA EL FOMENTO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO

Estando como Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, se aprobó el decreto número 24950/lx/14, por el cual se expidió la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco, misma que apareció publicada en el Periódico oficial del Estado de Jalisco el 16 de Agosto del 2014.

A continuación se presenta el texto íntegro de la Ley:

LEY PARA EL FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE JALISCO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto:

- I. Fomentar las actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, las agrupaciones y redes registradas mediante una normatividad integral y coherente que propicie condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad. Asimismo, estimular su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad, como lo establece el artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco;
- II. Promover la participación de las organizaciones en la definición de agenda, así como en la elaboración, construcción colectiva, implementación y evaluación de políticas públicas con relación a las actividades que señala la presente Ley;
- III. Establecer los derechos y obligaciones que tienen las organizaciones conforme a esta Ley;
- IV. Establecer la vinculación entre la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la presente Ley; y
- V. Establecer las facultades y coordinación interinstitucional de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Agrupaciones: colectivos de ciudadanos organizados sin estar constituidos legalmente, cuyas actividades cumplan con lo establecido por el artículo 3 de la presente Ley;

II. Comité: el Comité para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil;

III. Fomento: reconocimiento y apoyo a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes registradas mediante los mecanismos establecidos en la presente Ley;

IV. Ley: la Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco;

V. Ley Federal: la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil;

VI. Organizaciones de la sociedad civil: agrupaciones autónomas de la ciudadanía, formal y legalmente constituidas, cuyas actividades cumplan con lo establecido por el artículo 3 de la Ley;

VII. Participación: presencia activa de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes registradas en el proceso de construcción social de las políticas públicas, de conformidad con el artículo 1 fracción II de la Ley;

VIII. Redes registradas (redes): agrupaciones no constituidas legalmente, integradas por organizaciones de la sociedad civil o por éstas y agrupaciones, mediante la suscripción de un convenio de adhesión mutua que se presenta al Comité, que se plantean un objetivo y un plan de trabajo en común, el cual supera los planes de trabajo que cada una se plantea en lo individual;

IX. Registro Estatal: el Registro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo del Comité; y

X. Registro Federal: el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Artículo 3. Las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes que se reconocen como de interés público, son aquellas orientadas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el ejercicio pleno de sus derechos humanos, la participación y el acceso a bienes y servicios públicos, así como la promoción e investigación del desarrollo democrático, conforme lo establecen:

I. La Ley Federal;

II. La Ley del Impuesto sobre la Renta, en lo aplicable a las organizaciones reguladas por esta Ley;

III. El Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco;

IV. Lo que se derive del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; y

V. Las que establezcan las demás disposiciones aplicables en la materia.

Capítulo II

De los Derechos y Obligaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Agrupaciones y Redes Registradas

Artículo 4. Son derechos de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes:

I. Inscribirse en el Registro Estatal. En caso de estar inscrito en el Registro Federal, éste se le reconocerá y se le incorporará en el Registro Estatal, por lo que no será necesario llevar a cabo un nuevo trámite de registro;

II. Tener representación ante el Comité en los términos de esta Ley;

III. Ser objeto de las acciones de fomento por parte de los tres poderes del Estado, los organismos públicos autónomos y los municipios, o de otros organismos designados por el Comité para tal efecto, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

IV. Acceder, en igualdad de circunstancias, a los recursos, estímulos fiscales, exenciones, apoyos económicos y administrativos por parte de los tres poderes del Estado, los organismos públicos autónomos y sus municipios, así como los acordados o convenidos con la federación para la realización de sus actividades, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en la materia.

Las redes podrán acceder a lo establecido en el párrafo anterior a través de la o las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas que las componen;

V. Promover y participar en mecanismos de observación y contraloría social;

VI. Proponer a los tres Poderes del Estado, organismos públicos autónomos y a los municipios políticas públicas relacionadas con el fomento y desarrollo de las actividades a que se refiere el artículo 3 de la Ley;

VII. Llevar a cabo proyectos relacionados con el fomento y desarrollo de las actividades a que se refiere el artículo 3 de la Ley que para tal efecto acuerden con cualquiera de los Poderes del Estado o sus municipios;

VIII. Formar parte de los órganos de participación y consulta instaurados por la administración pública estatal y municipal, en las áreas vinculadas con las actividades referidas en el artículo 3 de la Ley;

IX. Participar en el diseño y aplicación de políticas y normas para el ejercicio de recursos públicos destinados al fortalecimiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil; y

X. Las demás que les otorguen otras disposiciones aplicables.

Artículo 5. Para gozar de los derechos señalados en el artículo anterior, las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes deben cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Los miembros deberán abstenerse de obtener para sí o para personas que tengan parentesco consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto

grado, un lucro mediante bien, utilidad o provecho con las actividades que desempeña y, en su caso, el ejercicio de los recursos públicos que recibiera;

II. No perseguir fines de proselitismo político-electoral, sindical, partidista o religioso;

III. Integrar a la población beneficiaria de forma incluyente de acuerdo a su perfil según su objeto social, evitando cualquier tipo de discriminación, e incorporando medidas de participación corresponsable en el desempeño de las actividades de la organización, agrupación o red registrada, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

IV. Estar activo en el Registro Estatal;

V. Destinar los recursos públicos que reciban al cumplimiento de las actividades que señala el artículo 3 de la Ley;

VI. Cumplir con las obligaciones de presentación de información, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los lineamientos que establezca la instancia que aporta los recursos públicos, así como sobre el manejo y uso de los mismos, de conformidad con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Jalisco; y

VII. Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.

Capítulo III

Del Comité para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 6. El Comité es un órgano de vinculación entre los tres Poderes del Estado y sus municipios, y las organizaciones, agrupaciones y redes registradas, encargado de la elaboración del Plan Estatal de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la consulta, opinión, asesoría, propuesta, seguimiento y evaluación de los planes, políticas públicas y proyectos relacionados con el desarrollo de las actividades a que se refiere esta Ley.

Artículo 7. El Comité se integra de la siguiente manera:

- I. El Secretario de Desarrollo e Integración Social;
- II. El Diputado Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado;
- III. El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco;
- IV. El Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco;
- V. El Director del Instituto Jalisciense de Asistencia Social;
- VI. El Presidente del Consejo Económico y Social de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad;
- VII. Un Presidente Municipal de alguno de los municipios de conforman el Área Metropolitana de Guadalajara, elegido por orden alfabético en función del nombredel municipio, el cual durará en su cargo dos años;
- VIII. Cinco titulares de organizaciones de la sociedad civil cuyas actividades se lleven a cabo en el Área Metropolitana de Guadalajara, quienes durarán en su cargo dos años sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato;
- IX. Cuatro titulares de organizaciones de la sociedad civil cuyas actividades se lleven a cabo en municipios distintos del Área Metropolitana de Guadalajara, quienes durarán en su cargo dos años sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato;
- X. Tres representantes académicos de universidades con reconocimiento y validez oficial en el Estado de Jalisco; y
- XI. Un Secretario Ejecutivo.

Los miembros del Comité establecidos en las fracciones VIII y IX del presente artículo serán designados de conformidad con el Reglamento Interno del Comité.

Adicionalmente, por invitación del Comité, se podrá incorporar a uno o más Presidentes Municipales de municipios del interior del Estado.

Artículo 8. El cargo como miembro del Comité es honorífico y, por lo tanto, no remunerado, con excepción del Secretario Ejecutivo quien tendrá el carácter de servidor público y dependerá administrativamente de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

Artículo 9. Cada miembro del Comité tendrá derecho a voz y voto, con excepción del Secretario Ejecutivo, quien contará solo con voz. Las decisiones del Comité se toman por mayoría de votos de los presentes.

Artículo 10. Cada representante titular del Comité podrá designar a un suplente, el cual deberá ser de un nivel jerárquico similar o inmediato inferior al del titular. El suplente tendrá voz y voto únicamente en ausencia del titular.

Artículo 11. El Comité debe designar, de entre los titulares de las organizaciones de la sociedad civil, a quien será el Presidente del mismo, quien durará en el cargo un año, debiéndose elegir en la primera sesión ordinaria del año calendario.

Artículo 12. Para la elección de las organizaciones de la sociedad civil que conformarán el Comité, éste realizará una convocatoria pública a organizaciones que acrediten tener, por lo menos, tres años inscritas en el Registro Estatal.

De entre las organizaciones que cumplan con los requisitos de la convocatoria, el Comité elegirá por mayoría de votos a los representantes del Comité.

Artículo 13. El Comité sesionará de manera ordinaria, por lo menos, una vez cada dos meses, y de manera extraordinaria las veces que sea necesario.

Artículo 14. El Comité contará con recursos que serán asignados en el presupuesto de egresos del Estado de Jalisco, para la realización de las actividades derivadas de esta Ley.

Artículo 15. El Comité tiene las siguientes atribuciones:

- I. Realizar propuestas de políticas públicas a las dependencias de los tres Poderes del Estado y sus municipios, en lo que se refiere a las actividades señaladas por el artículo 3 de esta Ley;
- II. Asesorar a las instancias de los tres Poderes del Estado y sus municipios, en la realización de los planes y programas que se implementen para el desarrollo del fomento y de la participación conforme lo establece la Ley;
- III. Opinar sobre los mecanismos y políticas empleados para otorgar a las organizaciones de la sociedad civil los recursos públicos, conforme lo establece el capítulo IV de esta Ley;
- IV. Proponer modificaciones, ante las autoridades competentes, a las disposiciones legales aplicables en la materia;
- V. Establecer las medidas que permitan el funcionamiento adecuado del Registro Estatal;
- VI. Imponer las sanciones a las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes por el incumplimiento de las obligaciones establecidas por esta Ley, previa propuesta que presente el Secretario Ejecutivo;
- VII. Elaborar y expedir su Reglamento Interno;
- VIII. Elaborar y dar seguimiento al Plan Estatal de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y
- IX. Las demás que le otorguen otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 16. El Presidente del Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité;
- II. Representar legalmente, junto con el Secretario Ejecutivo, al Comité;

III. Someter, a consideración del Comité, una terna de candidatos para titular de la Secretaría Ejecutiva y, en su caso, al equipo de trabajo del Secretariado, lo anterior de conformidad con la disponibilidad presupuestal. Dicho Secretario Ejecutivo durarán en su cargo dos años, pudiendo ser ratificado por una sola vez;

V. Conducir las sesiones del Comité;

V. Elaborar el proyecto de presupuesto y someterlo a consideración del Comité, para su posterior remisión a la autoridad correspondiente;

VI. Contar con voto de calidad en caso de empate; y

VII. Las demás que el Comité le asigne.

Artículo 17. La Secretaría Ejecutiva tiene las siguientes atribuciones:

I. Organizar la creación y funcionamiento del Registro Estatal;

II. Levantar las actas de sesión del Comité;

III. Vigilar que las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes inscritas en el Registro Estatal cumplan las obligaciones derivadas de esta Ley, de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco;

IV. Proponer al Comité las sanciones aplicables a las organizaciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, previo procedimiento administrativo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco;

V. Realizar las gestiones necesarias para el debido funcionamiento del Comité y el cumplimiento de los fines de la Ley; y

VI. Las demás que les sean asignadas por el Comité.

Artículo 18. Para ser Secretario Ejecutivo se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y que no haya adquirido otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener treinta años de edad o más, el día de la designación;

III. Poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que le permita el desempeño de sus funciones;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

V. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; y

VI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

Capítulo IV

Del Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 19. Las autoridades estatales y municipales fomentarán a las organizaciones de la sociedad civil a través de los siguientes mecanismos:

I. Capacitación y asesoría para la profesionalización e institucionalización;

II. Apoyos y estímulos fiscales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

III. Simplificación de trámites administrativos;

IV. Reducción de cobros por servicios públicos, de conformidad con la legislación aplicable;

V. Acciones de defensoría y representación;

VI. Designar un área o responsable permanente de enlace con organizaciones de la sociedad civil; y

VII. El acceso mediante las modalidades disponibles, a proyectos o fondos públicos.

Artículo 20. Los tres Poderes del Estado, sus dependencias y los organismos públicos autónomos, así como los municipios, fomentarán las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes; y en su caso, podrán otorgar recursos públicos para las actividades contempladas en el artículo 3 de esta Ley.

Artículo 21. Para otorgar recursos públicos a las organizaciones de la sociedad civil y redes, los tres Poderes del Estado y sus dependencias, los organismos públicos autónomos, y los municipios deberán utilizar los criterios y mecanismos que aseguren:

I. Condiciones de acceso igualitarias y equitativas;

II. Transparencia en el proceso de selección;

III. Difusión a través del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, de las gacetas municipales y, en su caso, de los diarios de mayor circulación estatal. De igual forma, los criterios y mecanismos serán dados a conocer a las organizaciones registradas a través del Comité;

IV. Imparcialidad en el dictamen para otorgar los recursos, así como que los mismos estén debidamente fundados y motivados;

V. Otorgar un tiempo de por lo menos treinta días naturales para cumplir con los requerimientos establecidos; y

VI. Claridad de los criterios técnicos por los cuales se otorgan recursos.

Artículo 22. Para el otorgamiento de recursos públicos a organizaciones de la sociedad civil y redes, las dependencias de la administración pública estatal deberán contar con reglas de operación la cuales incluirán dentro de sus bases el mecanismo de convocatoria, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Se exceptúa de lo anterior las asignaciones directas que establezca el Presupuesto de Egresos correspondiente.

Artículo 23. Las redes registradas podrán acceder a recursos públicos siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

I. Contar entre sus integrantes, por lo menos, con una organización de la sociedad civil;

II. En el caso de las redes, formalizarse mediante convenio de adhesión mutua aprobado por el Comité, el cual deberá contener, al menos, lo siguiente:

- a) Denominación de la Red;
- b) Objeto y duración;
- c) Nombre de las organizaciones y agrupaciones, integrantes y sus respectivos representantes;
- d) Datos generales del contacto de las organizaciones y agrupaciones;
- e) Designación de la organización de la sociedad civil que fungirá como representante y administradora responsable solidaria en caso de recibir recursos públicos;
- f) Estructura y operación; y
- g) Causas y mecanismos de rescisión anticipada.

Capítulo V

De las Sanciones

Artículo 24. Las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes que incumplan algunas de las obligaciones a que se refiere esta Ley se harán acreedores a las siguientes sanciones:

I. Apercibimiento por escrito en caso de que las organizaciones incumplan, por primera ocasión, con las obligaciones previstas por las fracciones IV y VI del artículo 5 de esta Ley;

II. Suspensión del registro, hasta por un año, en caso de que las organizaciones incumplan con las obligaciones previstas por las fracciones I, II, III y V del artículo 5 de esta Ley, o reincidan en el incumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción anterior; y

III. Cancelación definitiva del registro en caso de reincidencia por parte de las organizaciones que incumplan con las obligaciones previstas en la fracción anterior.

Artículo 25. Para efectos del presente capítulo, se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

Artículo 26. El Comité, previo dictamen del Secretario Ejecutivo, valorará la obligación incumplida y emitirá resolución fundada y motivada de la sanción aplicable.

En el caso de suspensión del registro, para la determinación del tiempo en que ésta dure, debe atenderse la gravedad del hecho.

Artículo 27. La suspensión temporal o la cancelación definitiva del registro, impiden a las organizaciones el disfrute de los derechos que establece esta Ley.

Artículo 28. Si la cancelación definitiva del registro se debió a causas imputables a los representantes legales o asociados de la organización, éstos no podrán solicitar el registro para el reconocimiento de alguna nueva organización.

Artículo 29. Las sanciones previstas por esta Ley para las organizaciones son independientes de las del orden civil o penal a que haya lugar.

Capítulo VI

De los Medios de Defensa

Artículo 30. En contra de las resoluciones emitidas conforme a esta Ley proceden los recursos administrativos que prevé la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco.

SEGUNDO. El Comité deberá quedar conformado dentro de los treinta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. Por primera y única ocasión, dentro de los siguientes sesenta días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, para la instalación e integración del Comité, los miembros señalados en las fracciones I a VII del artículo 7, procederán a designar a los representantes de la fracción X del mencionado artículo. Una vez realizada dicha designación el Comité procederá a nombrar a los titulares representantes de las organizaciones de la sociedad civil a los que hace referencia el artículo antes mencionado en sus fracciones VIII y IX, con base en un listado de organizaciones generado mediante convocatoria publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” y en dos medios de mayor circulación, en la que se establecerán, al menos, requisitos de antigüedad, Registro Federal o ante autoridades estatales, representatividad, y los demás que consideren en la convocatoria.

Para los efectos anteriores, el Secretario de Desarrollo e Integración Social podrá nombrar a un Secretario Ejecutivo de manera provisional, para que auxilie al Comité en los trabajos de su integración.

CUARTO. El Comité deberá expedir su Reglamento Interno dentro de los sesenta días naturales siguientes a su instalación.

SALON DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO

GUADALAJARA, JALISCO. 17 DE JULIO DE 2014

PROMULGACIÓN DEL DECRETO 24950/LX/14, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY PARA EL FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN EL ESTADO DE JALISCO, APROBADO POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN SESIÓN DEL 17 DE JULIO DE 2014.

LEY PARA EL FOMENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN EL ESTADO DE JALISCO

Aprobación: Julio 17 de 2014

Publicación: Agosto 16 de 2014 sección VIII

Vigencia: Agosto 17 de 2014.

ANEXO TERCERO: MATERIAL DE DIFUSIÓN DE LA LEY

Propuesta de
Iniciativa de Ley para el
Fomento y
Participación de las
Organizaciones de la
Sociedad Civil en el Estado
de Jalisco.



Beneficios para OSC...

- ➡ Reconocimiento de las OSC como organizaciones de interés social público.
- ➡ Facilita el fomento y apoyo al quehacer de las OSC gracias al acceso a recursos públicos, fiscales, apoyos económicos y administrativos.
- ➡ Participación activa de las OSC en el proceso de construcción social de las políticas.



www.redespiral.org



Propuesta de
Iniciativa de Ley para el
fomento y
participación de las
Organizaciones de la
Sociedad Civil en el Estado
de Jalisco.



Espiral, Comunidad en Movimiento...

¿Sabías que...



...es una red de organizaciones civiles dedicadas al bienestar social que nos unimos para compartir conocimientos, experiencias, recursos y acciones tendientes a fortalecer y complementar nuestras instituciones y con ello, mejorar nuestro aporte a la sociedad.

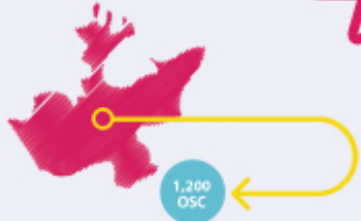


www.redespiral.org



Propuesta de Iniciativa de Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco.





...en Jalisco existen más de 1200 OSC, las cuales atienden anualmente a 2'975,036 beneficiarios y erogan \$ 876'387,709.00 pesos obtenidos mediante donativos, eventos y subsidios?.

En nuestro estado no existe una iniciativa complementaria a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC, por ello la Red Espiral impulsa esta propuesta de iniciativa de Ley en conjunto con...





www.redespiral.org

Propuesta de
Iniciativa de Ley para el
Fomento y
Participación de las
Organizaciones de la
Sociedad Civil en el Estado
de Jalisco.

Espiral
Comunidad en Movimiento

El objetivo es...

...brindar un marco legal que norme y facilite la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, consulta, toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas públicas para el beneficio de la sociedad jalisciense.









www.redespiral.org

SOBRE EL AUTOR

Carlos Peralta Varela

Es doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS, profesor titular del ITESO y Coordinador del Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz de dicha Universidad. Ha trabajado en investigaciones sobre la ciudadanía y los múltiples factores que dificultan la participación en el ámbito público para hombres y mujeres. Actualmente investiga sobre el empoderamiento y conflictividad de los movimientos sociales en Jalisco. Sus intereses se basan en derechos humanos, sociedad civil, ciudadanía y democracia.



CORPORATIVA
de FUNDACIONES
CERTIFIED ISO 9001: 2008

López Cotilla 2139, Guadalajara Jal Mex.
www.vivirparacompartir.org | comparte@vivirparacompartir.org

