

COMENTARIOS a la “Propuesta de Iniciativa de Nueva Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones, Agrupaciones Y Redes en el Estado de Jalisco”

Necesidad de dialogar y robustecer la propuesta

Lo primero a decir es que no se trata de una simple reforma, por su magnitud en cambios, temas y capítulos incluidos, se reconoce el esfuerzo por generar una “nueva ley”. Partimos entonces de identificar relevantes y positivos cambios, constituye un esfuerzo relevante por actualizar el marco normativo en materia de las organizaciones de la sociedad civil, dando relevancia a figuras como agrupaciones y redes, e incluyendo mecanismos innovadores como el comisionamiento social. Se reconoce el valor de ampliar el espectro de actores sociales y fortalecer su interlocución con el Estado.

Sin embargo, también se aprecian aspectos que consideramos necesario analizar, esta iniciativa amerita un amplio diálogo y reflexión profunda, que faciliten el conocimiento y entendimiento más amplio y a la vez contribuyan a robustecer la coherencia conceptual y sistemática de la Ley.

La primera propuesta es que se debe trabajar en forma más procesual y profunda esta iniciativa, para robustecerla.

Sobre el concepto de FOMENTO

En la propuesta se advierte la eliminación de la definición expresa del concepto de “Fomento”, antes decía: 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”. La falta del concepto debilita el apoyo integral a las OSC y en la práctica generar dispersión interpretativa, por ello se concentra la idea en torno a mecanismos exclusivamente vinculados con el acceso a recursos públicos.

El fomento debe entenderse como una política pública integral que trasciende la asignación presupuestal, incorporando medidas de fortalecimiento institucional, simplificación administrativa, reconocimiento público, profesionalización y estímulos fiscales o administrativos que faciliten el ejercicio autónomo de las organizaciones.

Se propone reincorporar una definición explícita que defina el concepto y preserve su naturaleza promotora. Una propuesta de redacción alternativa podría ser:



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

Fomento: el conjunto de acciones, políticas y mecanismos implementados por el Estado y los municipios, orientados al reconocimiento, fortalecimiento, profesionalización, articulación y apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones y redes registradas, mediante instrumentos normativos, administrativos, fiscales, técnicos y financieros que faciliten el ejercicio autónomo de sus actividades de interés público.

Esta redacción permite:

- Reconocer el carácter integral del fomento.
- Evitar que se limite exclusivamente a la entrega de recursos.
- Preservar la autonomía de la sociedad civil.
- Generar claridad sistemática dentro del texto normativo.

Dispersión de artículos en relación al FOMENTO

Además de que se elimina el concepto, las ideas sobre el fomento se reparten en diferentes artículos. Algunas ideas parecen inconsistentes ...

- En el Artículo 3. Se agrega el subtítulo "Actividades de Fomento", en relación a "las actividades realizadas por las Organizaciones, Agrupaciones y Redes de la Sociedad Civil que se reconocen como de interés público". Se pone énfasis en aquello que las OSC deben realizar y se dejan de lado las acciones o políticas que desde los diferentes niveles de gobierno se deben considerar actividades de fomento de cara a facilitar e impulsar el trabajo de las OSC.
- En el Artículo 6. Se retoma lo relativo al "Fomento a Agrupaciones y Redes" de la siguiente manera: "El Estado de Jalisco reconoce el valor de las agrupaciones y redes como actores relevantes en el desarrollo social y la participación ciudadana. En consecuencia, promoverá su participación en los espacios de diálogo y consulta, así como su acceso a programas de capacitación, asesoría y profesionalización" y se contempla lo relativo a recursos públicos. Se deja de lado lo relativo a otras formas de fomento como son la exención de impuestos, atención especial en municipios y gobierno estatal y otros mecanismos de fomento (aunque se mencionan en el apartado V, del artículo 8). Pareciera que se restringe el fomento y no se piensa que fomentar su labor es fomentar la calidad de vida y el desarrollo social.

- Raramente, en el Artículo 26 (hacia la mitad de la Ley), se vuelve a retomar el tema del “Fomento a las Organizaciones, Agrupaciones y Redes”, y se mencionan nueve lógicas de acción (bien descritas), en torno a las cuales las autoridades estatales y municipales, en coordinación con el Comité, deberá implementar para generar una política más amplia de fomento. Nos preguntamos ¿Por qué se pone casi al final de la Ley, si es un aspecto tan relevante? ¿Por qué el tema de fomento se subdivide en diferentes artículos?
- De nueva cuenta el CAPÍTULO SÉPTIMO, aparece el tema del Fomento, ahora visto, por Parte de los Poderes Públicos, de alguna manera repitiendo o retomando lo que aparece en el Artículo 26. Pero ahora haciendo énfasis en (Artículo 47), los Criterios para el Otorgamiento de Recursos Públicos, las (Artículo 48), Reglas de Operación, y las (Artículo 50), Reglas para Asignaciones Directas.

Como vemos, el tratamiento del fomento se encuentra distribuido en distintos artículos y capítulos de la iniciativa, lo que genera dispersión conceptual y poca claridad. Proponemos concentrar su desarrollo en un capítulo articulador que establezca con claridad:

- Sus principios rectores.
- Sus modalidades.
- Las responsabilidades de las autoridades.
- Los mecanismos de valoración.

Ello contribuiría a mayor certeza jurídica y técnica legislativa.

Sobre el equilibrio entre FOMENTO y regulación

La Ley debe procurar un equilibrio adecuado entre rendición de cuentas y respeto a la autonomía constitucional de la sociedad civil. Las obligaciones y mecanismos de supervisión deben observar el principio de proporcionalidad regulatoria, diferenciando entre organizaciones formalmente constituidas y agrupaciones comunitarias, a fin de no generar barreras de acceso ni cargas desproporcionadas. En este sentido, la transparencia es vital, sin embargo, los mecanismos de medición o rendición de cuentas no deben asfixiar a las organizaciones, especialmente a las más pequeñas o de reciente creación.

- Por ello en relación al Artículo 4. Indicadores de Evaluación y Transparencia Proactiva. Si bien se menciona que las acciones de fomento deberán contar con indicadores claros de impacto social, alineados con el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. Además “La Secretaría Ejecutiva ubicará semestral en formato de datos abiertos” una serie de indicadores. Debe tomarse en cuenta que no todas las OSC pueden plantear indicadores de impacto social, menos aún las agrupaciones. Por otro lado, debe tomarse muy en cuenta lo relativo a la autonomía de las OSC, ya que, de entrada, si bien puede ser deseable alinearse a objetivos de desarrollo, no tendrían por qué alinear sus acciones y resultados al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (que además puede variar o cambiar de nombre en unos años). Puede contradecirse el apartado “III. Autonomía y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, del Artículo 5 en la nueva Ley.
- De igual manera en relación al Artículo 21, sobre la “Transparencia y rendición de cuentas”. Nos parece poco claro y por lo tanto debe analizarse, por qué el Comité debe ser responsable de..., por ejemplo, “publicar semestralmente un informe de resultados, que incluirá: I. Las convocatorias emitidas y apoyos asignados; II. Las organizaciones beneficiadas y resultados de sus proyectos”. Nos preguntamos ¿esa no es responsabilidad de las autoridades que emiten los programas y convocatorias? ¿el Comité tiene los recursos y el acceso a información para realizar esta tarea?
- Resulta poco claro por qué en el Artículo 40, relativo a la Vinculación con la Ley Federal, existe un apartado que a la letra dice: “El Comité deberá elaborar y publicar un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de las Organizaciones, Agrupaciones y Redes de la Sociedad Civil”. Nos parece que en dado caso debe aparecer entre las obligaciones del Comité.

Proponemos revisar estos artículos en función de identificar si es posible incluir estas tareas entre las obligaciones del Comité a partir de procurar un equilibrio adecuado entre rendición de cuentas y respeto a la autonomía de las organizaciones.

Sobre las funciones del Comité

El Comité se ha entendido como un órgano facilitador y de enlace, más que como un ente fiscalizador, aunque es el encargado de imponer sanciones. Por ello,

- Si bien el Artículo 20, relativo a las “Atribuciones del Comité”, se aprecia valioso, consideramos que debe analizarse con cuidado, porque acciones como: XVI. Establecer lineamientos vinculantes de buenas prácticas para las OSC registradas.

Este tipo de prácticas no pueden ser elaboradas unidireccionalmente, por ello proponemos analizar la viabilidad de esta acción y en su caso, considerar que debe ser trabajada en forma abierta y participativa con las organizaciones, para no caer en que el Comité sea Juez y parte en lo que respecta al establecimiento de lineamientos que rigen a todas las OSC.

- En el Artículo 6 de la ley actual, se señala que el Comité es el “encargado de la elaboración del Plan Estatal de Fomento a 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”.

Mientras que en la Ley actual, se elimina el Plan Estatal de Fomento a las OSC y se señala, en el mismo artículo 20 de la propuesta de nueva ley, que el Comité tendrá entre sus atribuciones: “II. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza Jalisco en lo que respecta al Fomento a las Organizaciones, Agrupaciones y Redes de la Sociedad Civil”.

Asuntos operativos en el funcionamiento del Comité

Entre las cuestiones a atender, se aprecian algunas específicas sobre el carácter operativo y de las obligaciones del propio Comité, sin ser exhaustivos podemos mencionar, por ejemplo:

- Sería más claro si el Artículo 13, relativo al “Carácter de los Miembros y Designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva”, si éste se dividiera en dos partes, una de ellas puntual y específica sobre la Designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva.
- En relación al Artículo 18 relativo a la “Integración de la persona titular de la Presidencia del Comité al Consejo Estatal de Asistencia Social”, debe considerarse que, si bien es importante la comunicación entre instancias, no debe de olvidarse que el Comité debe atender a OSC y agrupaciones, sean o no de carácter asistencial, por lo cual nos preguntamos, ¿es necesario que se integre al Comité al Consejo Estatal de Asistencia Social?, no debemos olvidar que la actuación del presidente es voluntaria.
- Resulta poco claro por qué en el Artículo 40, relativo a la Vinculación con la Ley Federal, existe un apartado que a la letra dice: “El Comité deberá elaborar y publicar un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de las Organizaciones, Agrupaciones y Redes de la Sociedad Civil”. En primera instancia el Comité no tiene recursos para otorgar apoyos y estímulos, por otro lado, en dado caso debe aparecer entre las obligaciones del Comité.

Proponemos revisar y repensar, estas y otras lógicas operativas del Comité para adecuarlas y acotarlas a un funcionamiento realista, pero a la vez adecuado y propositivo.

Sobre la inscripción al registro

Es evidente que se busca incluir a las agrupaciones y redes en el registro, por lo cual debería facilitárseles los trámites para la entrada, como las fórmulas de participación en la acción social colectiva.

- Sin embargo, en el Artículo 36, relativo a las “Obligaciones de las Organizaciones, Agrupaciones y Redes Inscritas”, pareciera contrario al espíritu de inclusión, solicitar: “II. Presentar un informe anual de actividades, en el que se describan los proyectos y programas implementados, los beneficiarios atendidos, los resultados alcanzados y el uso de los recursos públicos recibidos”.

Proponemos analizar y consideramos los trámites de inscripción, así como revisar las obligaciones, que si bien son importantes, deben estar acordes a las capacidades o niveles de profesionalización de las organizaciones o agrupaciones.

Sobre el Comisionamiento Social.

Debe reconocerse, como así se menciona, que el Capítulo Quinto, relativo al Comisionamiento Social, representa una innovación importante en la legislación. Es un aspecto de vanguardia, que puede ser útil para el desarrollo social.

Sin embargo, también aparecen muchas dudas generales sobre esta lógica de acción que podrían atenderse si hubiera un análisis o diálogo, por ejemplo; ¿el Comisionamiento Social se hará por adjudicación directa o por concurso público? Es importante impedir favoritismos, posibilitar la transparencia y la asignación justa y comprometida. Se requiere profundizar en este capítulo para definir algunas reglas básicas de operación.

Proponemos llevar a cabo un ejercicio colaborativo y abierto a todo el sector.