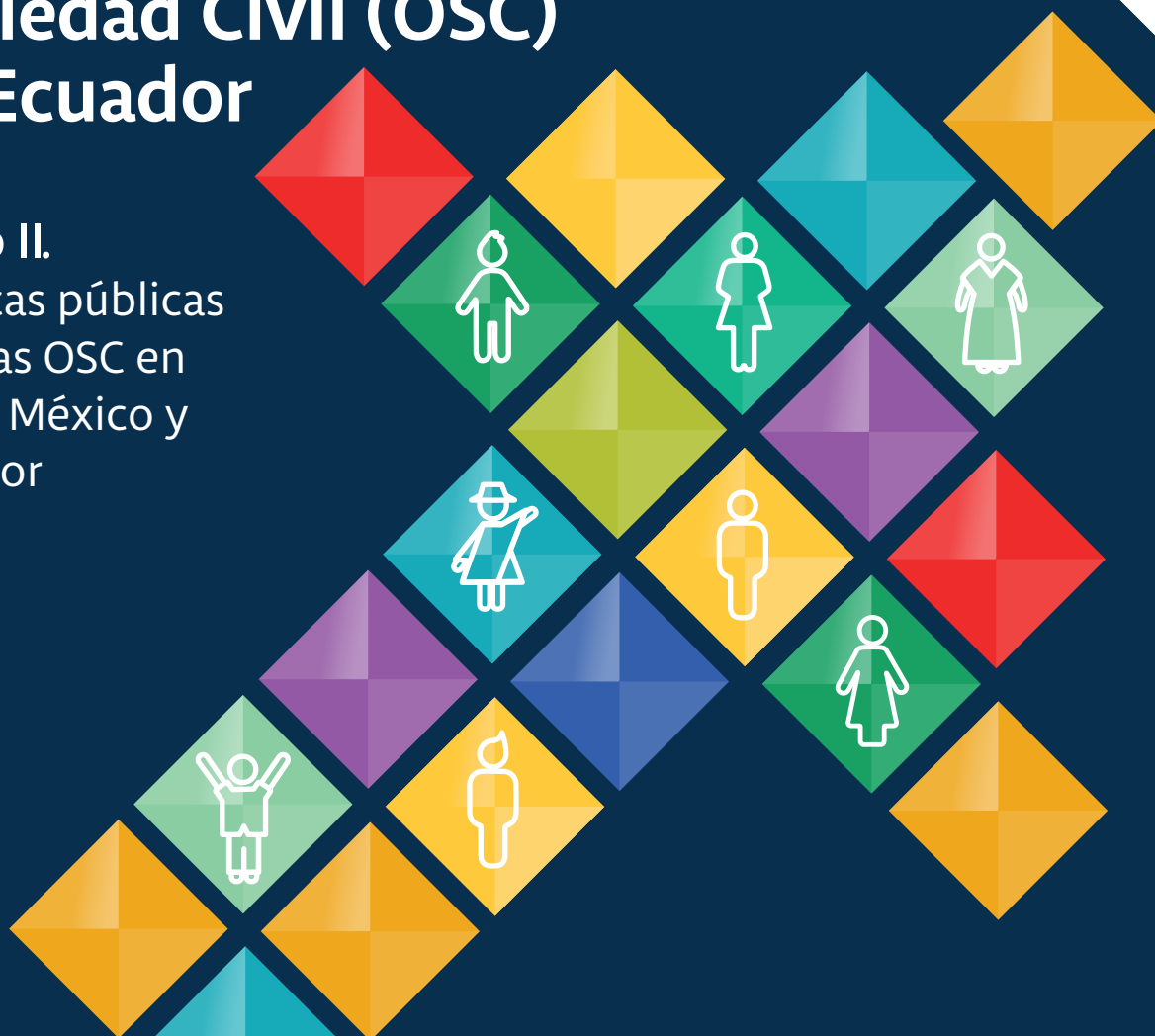


# Rumbo a un marco institucional habilitante para el fomento de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) en Ecuador

Tomo II.  
Políticas públicas  
para las OSC en  
Brasil, México y  
Ecuador



**Autores**

Humberto Muñoz Grandé (Coordinador)  
Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes  
Miguel De la Vega  
Paula Raccanello Storto

**RUMBO A UN MARCO INSTITUCIONAL HABILITANTE PARA EL FOMENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN ECUADOR.**

**Tomo II. Políticas públicas para las OSC en Brasil, México y Ecuador.**

**Coordinador**

Humberto Muñoz Grandé. Universidad Anáhuac México

**Autores**

- Humberto Muñoz Grandé. Universidad Anáhuac México
- Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes. Szazi, Bechara, Storto, Rosa de Figueiredo Lopes Advogados
- Miguel de la Vega. Universidad ORT México
- Paula Raccanello Storto. Universidad de Sao Paulo

**Asistente de Investigación**

Sergio Flores Unzueta. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector

**Diseño y corrección de estilo**

Grupo FARO

Esta edición considera información vigente hasta el 31 de julio de 2019.

# Prólogo

Según el registro único de organizaciones de la sociedad civil (OSC), en el Ecuador existen cerca de 62.798 (OSCs) ubicando al país a niveles más altos per cápita que el promedio de la región. Más allá de la precisión de estas cifras, las OSC en el país han jugado un rol crítico en la vida democrática de Ecuador, ya sea en la lucha por la igualdad y derechos de las poblaciones vulnerables o por fortalecer la participación y la calidad de la democracia o promover actividades económicas de grupos marginados. Si bien el rol, visibilidad e intensidad de trabajo de las OSC han evolucionado a lo largo del tiempo es fundamental generar las condiciones para potenciar el aporte de dichas organizaciones de manera sostenida. Las OSC abren oportunidades para que la ciudadanía participe en el espacio de lo público y genere innovación social y trabajo colaborativo. En un mundo que cambia a altas velocidades es fundamental que las OSC cuenten con seguridad jurídica, con condiciones para interrelacionarse con el Estado y con el sector privado e idealmente, con incentivos que fomenten su accionar e incidencia. En el Ecuador, se han emitido 3 decretos ejecutivos en los últimos 6 años para regular a las OSC generando inestabilidad jurídica y discrecionalidad. Además, desde el 2 de agosto de 2018 se viene discutiendo la Ley Orgánica de Organizaciones de la Sociedad Civil, que ya cuenta con informe para segundo debate. En este contexto, es fundamental nutrirse de un análisis comparado de experiencias y legislación internacional para sentar las bases de instituciones, normas y prácticas que fomenten los aportes de las OSC. Esta investigación realizada por Muñoz, Carvalho de Figueiredo Lopes, De la Vega y Raccanello expertos que conocen a profundidad los retos y oportunidades que enfrentan las OSC en América Latina es una contribución importante para caminar, en conjunto, hacia un entorno jurídico e institucional que garantice condiciones para el desenvolvimiento de las OSC en el Ecuador.

**Ana Patricia Muñoz**

Directora Ejecutiva  
Grupo FARO

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>	<b>7</b>
Las OSC en los objetivos, estrategias o líneas de acción	7
• México	7
• Brasil	13
• Ecuador	16
<b>Programas específicos de la administración pública nacional para OSC</b>	<b>19</b>
Identificación de programas y acciones a nivel sector o ministerio	19
• México	19
• Brasil	25
• Ecuador	27
<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>	<b>31</b>
Conceptualización de mecanismos	31
• México	31
• Brasil	38
• Ecuador	41
<b>Presupuesto Nacional</b>	<b>47</b>
Asignación de recursos públicos a OSC	47
• México	48
• Brasil	51
• Ecuador	52
<b>Conclusiones</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>61</b>

# Introducción

Este documento es el segundo tomo de la serie *Rumbo a un marco institucional habilitante para el fomento a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Ecuador*, publicado de manera paralela por Grupo Faro. En el primer tomo, se hizo referencia a las amenazas que se ciernen sobre el espacio cívico en América Latina y el Caribe, particularmente en la relación institucional entre la administración pública nacional o federal y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En este sentido, se realizó un estudio comparativo de las mejores prácticas y de los marcos legales de Brasil, Ecuador y México, a partir de la comparación de los derechos en materia de libertad de asociación, participación de las organizaciones en la política pública, y derechos al financiamiento público y privado.

En este tomo, el análisis se concentra en la materialización de esas regulaciones a través de las políticas públicas específicas, diseñadas e implementadas desde las administraciones públicas nacionales o federales. Para ello, se estudian cuatro categorías analíticas de política pública:

- a. Plan Nacional de Desarrollo, para el caso de Ecuador y México, y referentes de planeación nacional para Brasil. El análisis para este apartado se basa en la identificación del papel que juegan las OSC en el marco de la planeación nacional, ya sean consideradas como sujetos participantes en algunas de las fases de políticas específicas o, en el mejor de los casos, como objeto de políticas públicas particulares que materialicen sus derechos.
- b. Programas de fomento específicos dirigidos a las OSC. Para su análisis nos basamos en la existencia de estos programas donde las organizaciones son objeto de las políticas públicas de fomento.
- c. Mecanismos de participación ciudadana, lo que supone la existencia de espacios donde pueden participar las OSC.
- d. Presupuesto gubernamental hacia las OSC. Las siguientes páginas dan cuenta del análisis de cada caso-país en cada categoría de análisis de la política pública de fomento a las OSC.

Entre los principales resultados de la investigación, se destaca que la existencia de un marco legal específico para las OSC no garantiza que estas puedan ejercer sus derechos. Esto se explica por la debilidad de las instituciones democráticas y la falta de voluntad política de los gobiernos en turno. Encontramos así que las planeaciones nacionales de los tres países aquí comparados incluyen menciones a la participación de las OSC en las fases de políticas públicas, y sin embargo existen muy pocos programas específicos orientados a su fortalecimiento. Esto es particularmente visible en Brasil y México, cuyos presidentes tienen una postura restrictiva hacia este tipo de organizaciones.

En materia de mecanismos de participación ciudadana, existen diversos tipos, y todos ellos con ciertos niveles de institucionalidad. Sin embargo, también son evidentes los obstáculos que impiden o limitan su funcionamiento; entre ellos, su burocratización (concentración de la discusión en lo procedimental y no en la política pública), la desarticulación de sus integrantes como estrategia de control gubernamental, hasta el incumplimiento de las disposiciones legales definidas para su operación.

Finalmente, en lo relacionado con el financiamiento público para OSC, encontramos desde omisiones legales y ausencia de fondos, como en el caso de Ecuador, hasta recortes o incluso la desaparición de fondos existentes, en México y Brasil.

# Plan Nacional de Desarrollo

Los países latinoamericanos, como Brasil, Ecuador y México, tienen un camino largo y lleno de retos en materia de desarrollo, en sus dimensiones económica, social, política y ambiental; en tal sentido, se requiere crear y fortalecer procesos que articulen la cooperación horizontal y efectiva entre actores gubernamentales, la academia, el sector privado y la sociedad civil. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye un primer referente en el andamiaje de los lazos que, desde el sector gubernamental, se entretajan con los diversos actores sociales para la consecución de metas nacionales. Tanto Ecuador como México disponen en sus leyes de un PND, mientras que, para Brasil, al no existir propiamente uno, se consideraron otros referentes legales de planeación nacional.

## Las OSC en los objetivos, estrategias o líneas de acción

### MÉXICO

La relación gobierno federal-OSC está delineada por la inclinación ideológica del partido en el poder y la perspectiva o imaginario que la Administración Pública Federal (APF) en turno tiene sobre las OSC en su conjunto, lo que se puede manifestar en el compromiso que la autoridad mantenga sobre esquemas de gobernanza participativa que incentiven el desarrollo de la sociedad civil organizada en temas de política pública. Así, la relación entre gobierno y organizaciones puede advertirse en los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades. En el caso del país, el 1 de diciembre de 2018, tomó posesión como presidente constitucional el Lic. Andrés Manuel López Obrador, del partido político Morena que, si bien no necesariamente puede identificarse con una orientación de izquierda en el sentido político-ideológico, en el imaginario colectivo se le asocia como tal.

La Ley de Planeación dispone que el presidente habrá de presentar su Plan Nacional de Desarrollo en los primeros seis meses de su mandato. De manera extraña, en el actual gobierno, se publicaron simultáneamente dos versiones distintas del PND, una elaborada por el propio presidente y otra por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La versión aprobada por la Cámara de Diputados el 27 de junio fue la redactada por el propio presidente (en el sentido literal del término). Semanas después, el ministro de Hacienda renunció al cargo. Al respecto, el presidente expresó:

*Tuvimos, entre otras discrepancias, lo del Plan (Nacional) de Desarrollo, que hubieron [sic] dos versiones y la versión que quedó es la versión que yo autoricé, incluso me tocó escribirlo, porque había otra versión y sentí que era continuismo... Me presentan el Plan de Desarrollo, lo veo y desde mi punto de vista no reflejaba el cambio. ¡Era como si lo hubiera hecho (Agustín) Carstens o José Antonio Meade! Con todo respeto”, afirmó López Obrador.*

Conferencia de prensa 10 de julio de 2019.  
Fuente: Nación 321<sup>1</sup>

La versión del presidente se publicó el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>2</sup> está construida como discurso en donde la narrativa versa sobre las aspiraciones nacionales aunque con una estructura programática que se limita a citar sesis ejes de acción (ver figura 1), omitiendo metas, objetivos, estrategias o líneas de acción. En este documento, las organizaciones de la sociedad civil aparecen citadas una vez, como instancias que pueden acceder a los beneficios del programa Jóvenes Construyendo Futuro, a partir del cual los jóvenes mexicanos podrán trabajar en empresas y OSC con becas del gobierno federal. Por su parte, la segunda versión, la del Ministerio de Hacienda, se construyó a partir de lo dispuesto en la Ley de Planeación, donde se incluyen metas, objetivos, estrategias y líneas de acción; en esta, el papel de las OSC en el desarrollo nacional se menciona en dos ocasiones, la primera como actores para fortalecer la cultura democrática y la segunda como actores para incremental el bienestar social de los trabajadores.

**Figura 1.** Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024  
 1 <https://www.nacion321.com/gobierno/asi-sera-mexico-en-2024-segun-el-plan-nacional-de-desarrollo-de-amlo>  
 2 Versión oficial del PND. Diario Oficial de la Federación [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565598&fecha=12/07/2019](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565598&fecha=12/07/2019)



En síntesis podemos observar un endurecimiento de la narrativa hacia las OSC a partir de la campaña presidencial hasta la publicación del PND 2019-2024, misma que podemos analizar en los siguientes tres momentos:

**Tabla 1.** Cambio en la narrativa política sobre las OSC

Período	Documento	Narrativa hacia las OSC
Candidatura presidencial  <u>Número de menciones: 7</u>	Proyecto de Nación 2019-2024 Movimiento de Regeneración Morena <sup>3</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. OSC participan en el Programa de Prevención Social y de la Violencia.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Creación de una plataforma en línea de transparencia total abierta a <b>OSC</b> y a los medios de comunicación.</li> <li>b. Establecimiento de mecanismos para evaluar tanto el diseño de los programas como los procesos de implementación y sus resultados e impacto, con asesoría técnica y acompañamiento constante de las instituciones académicas y <b>OSC</b> expertas en la materia.</li> </ol> </li> <li>2. OSC participan en la Política Migratoria.               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Promoción de un Consejo de Participación Ciudadana y <b>OSC</b> para la evaluación y desempeño de la política migratoria.</li> <li>b. Impulso a una red de abogados y <b>OSC</b> en la frontera sur, para orientar y defender a los migrantes en tránsito de posibles abusos y atropellos (especialmente centroamericanos y menores de edad no acompañados).</li> <li>c. Promoción y apoyo a iniciativas de las <b>OSC</b> orientadas a generar capital social positivo en las comunidades de origen de los migrantes.</li> <li>d. Impulso a Caravanas de Traslado Seguro, a cargo de <b>OSC</b>, para garantizar y dignificar el tránsito de migrantes de la frontera sur a la frontera norte.</li> </ol> </li> </ol>

.....  
<sup>3</sup> <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

		<p>3. Contrataciones públicas del gobierno.</p> <p>a. Participación aleatoria de vigilantes ciudadanos. El gobierno federal convocará a ciudadanos interesados en vigilar los procesos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. También realizará invitaciones directas a <b>organizaciones de la sociedad civil</b> que se han distinguido por ser fiscalizadoras responsables del gobierno.</p>
<p>Primer semestre en la Presidencia</p> <p><u>Número de menciones:</u> 2</p>	<p>PND 2019-2024 Versión Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p>	<p><b>Objetivo 1.2</b> Fortalecer la cultura democrática...</p> <p>a. Participación aleatoria de vigilantes ciudadanos. El gobierno federal convocará a ciudadanos interesados en vigilar los procesos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza. También realizará invitaciones directas a <b>organizaciones de la sociedad civil</b> que se han distinguido por ser fiscalizadoras responsables del gobierno.</p> <p><b>Objetivo 2.11</b> Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno...</p> <p>a. Impulso a la concertación y el diálogo social considerando a la academia, las <b>organizaciones sociales</b> y organismos internacionales para incrementar el bienestar social de las y los trabajadores.</p>
<p>Primer Semestre de la Presidencia</p> <p><u>Número de menciones:</u> 1</p>	<p>PND 2019-2024 Aprobado por la Cámara de Diputados y publicada en el DOF</p>	<p>Programa Jóvenes Construyendo Futuro</p> <p>a. Pueden participar como tutores empresas de todos los tamaños y sectores; personas físicas como: plomeros, electricistas, artesanos y profesionistas; instituciones públicas tales como ministerios, municipios, gobiernos locales, poderes legislativo y judicial, órganos autónomos o desconcentrados y organismos internacionales; <b>organizaciones de la sociedad civil</b>; universidades, sindicatos, escuelas, hospitales y museos, entre otras.</p>

Fuentes: Proyecto de Nación 2019-2024 Movimiento de Regeneración MORENA, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 versión Ministerio de Hacienda y Crédito Público, PND 2019-2024 publicado en el DOF.

En síntesis, el discurso sobre las OSC del candidato al actual presidente ha transitado de su identificación como un grupo de interés con posibilidades de rentabilidad política (votos) a un actor que estorba en la lógica de desarrollo del actual gobierno. Así, mientras que, como candidato presidencial, las OSC se mencionaban siete veces en el Proyecto de Nación 2019-2024, en la versión del PND del Ministerio de Hacienda se les incluyó en dos ocasiones, principalmente como actores de la cultura democrática. Finalmente, en la versión oficial del PND las OSC son meros empleadores de jóvenes.

Por su parte, en el sexenio anterior, el expresidente Lic. Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En este caso particular, las OSC fueron incluidas a escala de líneas de acción, en dos metas y dos enfoques transversales, mismos que se presentan a continuación.

**Figura 2.** Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

- Meta México en Paz/Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática/Estrategia 1.1.1 Contribuir al desarrollo de la democracia/Línea de acción: *Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*
- Meta México Próspero/Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo/Estrategia 4.4.1 Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad/Línea de acción: *Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en materia de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*
- Enfoque transversal: México en Paz / Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno / Línea de acción: *Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.*

- Enfoque transversal: México con Responsabilidad Global) / Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno / Línea de acción: *Ampliar y profundizar el diálogo con el sector privado, organismos del sector social y organizaciones de la sociedad civil.*

En conclusión, podemos advertir que, en términos de diseño del PND, las OSC estaban consideradas como objeto de derechos para las cuales el gobierno diseñaría líneas de acción que facilitarían el ejercicio de sus derechos de participación a través de su vinculación con la Oficina de la Presidencia de la República y la publicación de los *Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. Adicionalmente, por lo menos en el diseño, se las incluyó como actores participantes en políticas públicas de ordenamiento ecológico, desarrollo económico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Esto implica que fueron tanto sujetos incluidos en las políticas públicas como objeto de derecho para las cuales se diseñaron líneas de acción específicas. No obstante, las organizaciones se ubicaron en un tercer nivel de planeación (líneas de acción). Posteriormente, cuando analicemos el apartado de políticas públicas, observaremos que lo previsto en el diseño del PND no necesariamente se llevó a cabo.

En el diseño del PND 2019-2024 a cargo del presidente Lic. Andrés Manuel López Obrador, las OSC no fueron consideradas ni como sujetos activos en el diseño, implementación, monitoreo o evaluación de alguna política pública; y tampoco como objetos de derechos para las cuales se hayan previsto políticas públicas específicas. De hecho, no se les puede ubicar en ningún nivel de planeación nacional, ni en las metas, ni en los objetivos, estrategias o líneas de acción. Esto se debe a una animadversión hacia ellas y también porque el propio formato del PND se modificó al pasar de un enfoque programático a una narrativa de promesas y deseos.

En un análisis retrospectivo de los sexenios anteriores con los expresidentes Lic. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006), se dieron los pasos firmes para la creación de dispositivos institucionales para el ejercicio de derechos de la OSC, así como para su participación en las fases de política pública. En el año 2004, se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, que analizamos en el Tomo I de esta serie, a partir del cual se mandata el derecho de las organizaciones a participar en las políticas públicas y con ello se incluyeron como parte de los PND y de los programas sectoriales de la APF. Adicionalmente, se fortaleció el papel del Indesol<sup>4</sup> como instancia responsable de coordinar las acciones de la Comisión de Fomento y se asignaron presupuestos a las OSC mediante el Programa de Coinversión Social. Finalmente, el análisis de los últimos tres sexenios y el que está comenzando nos permite concluir que el caso mexicano representa hoy, ante este nuevo gobierno, uno de los mayores retrocesos internacionales, junto con Brasil, en materia de fomento a las OSC.

.....  
<sup>4</sup> Creado bajo la figura de fondo financiero para organizaciones en el sexenio del expresidente Lic. Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)

## BRASIL

De manera similar al caso mexicano, el 1 de enero de 2019 tomó posesión como presidente de la República Jair Bolsonaro, por lo cual, la información que se reporta en este estudio se basa en las disposiciones ejecutivas previas a su mandato. El presidente Bolsonaro ha tomado algunas medidas preocupantes de gran repercusión pública que impactan directamente el ambiente de actuación de las OSC, mismas que serán explicadas más adelante, entre ellas la medida 870/2019, que estableció el control gubernamental de las OSC, así como el Decreto 9.759/2019 que extinguió consejos de participación ciudadana, la agenda de desmantelamiento del Fondo Amazonas y la criminalización de las OSC financiadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

En general, los instrumentos de planeación de acciones públicas federales en Brasil se dividen en una triada constitucional conformada por el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presuntivas (LDO, por sus siglas en portugués) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA) (ver figura 3). El ciclo presupuestario brasileño es un proceso dinámico y continuo que comienza con la elaboración del PPA y se cierra con el juicio de la última rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo.

La elaboración de los proyectos de ley del PPA, de la LDO y de la LOA corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo. En ninguna esfera, el Poder Legislativo puede proponer tales leyes. En el ámbito municipal, por ejemplo, solo el alcalde puede presentar al Ayuntamiento los proyectos de PPA, LDO y LOA. Los concejales no presentan proyectos, pero pueden modificarlos por medio de enmiendas cuando estos son enviados al Legislativo para discusión y votación. El Ministerio Público es llamado a intervenir legal y penalmente cuando cualquier irregularidad es constatada por los órganos de control interno, externo o social<sup>5</sup>.

El PPA es un instrumento relevante de planificación pública, parte del proceso presupuestario previsto en la Constitución de 1988 de manera conjunta con otros dos elementos, la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA). Elaborado en períodos de cuatro años (a diferencia de los otros dos instrumentos, que se elaboran anualmente), representa y define toda la perspectiva de diseño y planificación pública en términos de desarrollo de programas y políticas.

Por su parte, la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) es anual y define las metas y prioridades del gobierno, es decir, las obras y los servicios más importantes que se deben realizar al año siguiente. La LDO establece las reglas que deberán ser observadas en la formulación del Proyecto de Ley Presupuestaria Anual (LOA) para alcanzar las metas previstas en el PPA en la ejecución de las acciones. Es elaborada por el Poder Ejecutivo y discutida, votada y aprobada por el Legislativo.

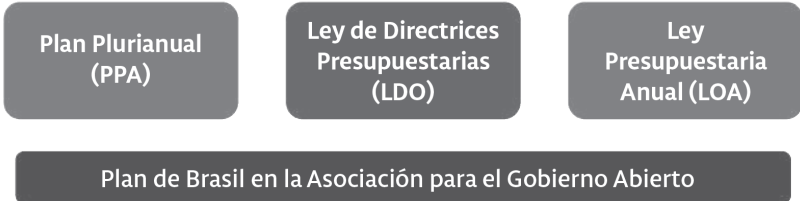
.....  
<sup>5</sup> Consultado el 23/02/2018: <http://www.politize.com.br/orcamento-publico-como-e-definido/>

Complementariamente, la Ley Presupuestaria Anual (LOA) es la que autoriza al Ejecutivo a gastar los recursos recaudados para mantener la administración, pagar a los acreedores y hacer inversiones. La LOA materializa las directrices de la dirección de gastos y gastos del gobierno, indicando cuál será el presupuesto público disponible para el próximo año. La cantidad y la calidad de los gastos e inversiones indican el nivel de prioridad en invertir en esa área para que el plan estratégico alcance los resultados esperados.

El reconocimiento de la importancia de las OSC en el ciclo de políticas públicas y el aumento del número de organizaciones se dio justamente en el momento de redemocratización y valorización de la libertad de asociación y otros derechos derivados. A partir de este momento, fue posible impulsar e identificar objetivos, estrategias y líneas de acción específicas para OSC en el trípode de PPA, LDO y LOA.

El PPA 2016-2019 fue el resultado de un proceso de construcción colectiva entre órganos del gobierno y representantes de la sociedad civil, y su resultado refuerza la opción por un modelo de desarrollo con inclusión social y reducción de las desigualdades, con enfoque en la calidad de los servicios públicos y, en el equilibrio de la economía. El PPA está organizado en dos partes, la primera en una dimensión estratégica que expresa la visión de futuro en cuatro ejes y 28 directrices; la segunda, en una dimensión táctica que integra 54 programas temáticos, de gestión, mantenimiento y servicios al Estado.

**Figura 3.** Dispositivos de la Planeación Nacional en Brasil



Fuente propia

En el programa "Democracia y mejora de la gestión pública" (Programa 2038) del PPA 2016-2019, se incluyó en la implementación de la Ley de Fomento y Colaboración (Ley 13 019/2014) a partir de la agenda de "Contractualización" del Marco regulatorio de las OSC (MROSC), que incluye acciones normativas, de desarrollo de mecanismos operativos, capacitación y divulgación de los nuevos principios y reglas para las relaciones de asociación entre el poder público y las OSC. También, a partir de la agenda MROSC de sustentabilidad fue incluido el "Desarrollo de la agenda normativa para la simplificación y desburocratización de la relación entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil". Finalmente, en la agenda de "conocimientos" el PPA estipuló la "Producción de conocimiento y gestión de informaciones sobre las OSC y sus alianzas con la administración pública".

**Figura 4.** Presentación de la agenda del MROSC producida por el Ministerio de Gobierno de la Presidencia en 2016<sup>6</sup>



Fuente propia

No se sabe cómo será el próximo Plan Plurianual 2020-2023. Según lo dispuesto en la Constitución Federal de Brasil, el Poder Ejecutivo tiene hasta el 31 de agosto del primer año de gestión para enviarlo al Congreso Nacional. Lo más probable es que las directrices se modifiquen para no prever explícitamente la agenda del MROSC y tampoco la participación social en las políticas públicas en general. Es preciso monitorear e incidir positivamente para evitar aún más regresiones desde la gestión pública federal en relación con las OSC.

La participación es uno de los cuatro Principios de Gobierno Abierto (OGP) y puede ser comprendido, en términos generales, como la movilización de la sociedad para debatir, colaborar y proponer contribuciones que llevan a un gobierno más efectivo y sensible. En este contexto, el Compromiso 14 del 3.º Plan de Brasil en la Asociación para el Gobierno Abierto (OGP) tenía por objetivo ampliar la participación social en el Plan Plurianual, a través del Foro de Interconsejos, además del monitoreo realizado para todos los objetivos y metas del PPA, el cual ha sido un importante instrumento de rendición de cuentas de las acciones del Estado. La nueva metodología, propuesta en el marco del Compromiso 14, a su vez, tenía por objetivo permitir el acompañamiento de procesos de implementación de forma más cercana y con un espacio temporal más reducido, posibilitando la corrección de rumbos de forma oportuna, contribuyendo así a la efectiva implementación de las políticas<sup>7</sup>. El 4.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto ya no tiene el Compromiso 14. Brasil sigue siendo signatario de la Asociación de Gobierno Abierto y tiene en el nuevo plan de 11 compromisos para implementar<sup>8</sup>.

6 Consultado el 26/03/2018: [http://www.participa.br/articles/public/0047/1190/20160627\\_MROSC\\_Apresentac\\_a\\_o\\_Padrao\\_geral\\_\\_sem\\_logo\\_.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0047/1190/20160627_MROSC_Apresentac_a_o_Padrao_geral__sem_logo_.pdf)

7 Consultado el 26/03/2018: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/compromisso-14-participacao-social-no-ppa>

8 Consultado el 20/06/2019: [http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/copy\\_of\\_planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro](http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/copy_of_planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro)

## ECUADOR

De acuerdo con el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; y la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y la asignación de los recursos públicos para coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El PND es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), tiene como objetivo contribuir al cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos y disposiciones del régimen de desarrollo, así como los programas, proyectos e intervenciones que de ahí se desprenden. De acuerdo con el PND, el actual sistema persigue la coordinación entre los distintos niveles de gobierno a través del régimen de competencias, que conforman el Consejo Nacional de Planificación. Reconoce, a su vez la condición fundamental de la participación ciudadana y determina que el SNDPP debe garantizar la contribución de individuos y colectivos. La siguiente figura ilustra la estructura del PND.

**Figura 5.** Estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021



Fuente: Consejo Nacional de Planificación

Las OSC están presentes en dos ejes, dos objetivos, algunas políticas y metas del PND 2017-2021, tal y como se enlista a continuación:

- Eje 2. Economía al Servicio de la Sociedad / Objetivo 6. Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el buen vivir rural
  - Política 6.4: fortalecer la organización, asociatividad y participación de las agriculturas familiares y campesinas en los mercados de provisión de alimentos.



- Eje 3. Más sociedad, Mejor Estado / Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.
  - Política 7.3: fomentar y fortalecer la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y corresponsable, que valore y promueva el bien común.
  - Metas:
    - Fortalecer el alcance y compromiso de la participación ciudadana en la gestión del Estado ecuatoriano: incrementar el porcentaje de organizaciones sociales registradas y fortalecidas en sus capacidades organizativas a 2021.
    - Fortalecer los Colectivos Territoriales de Organizaciones Sociales (CTOS) que ejecutan acciones directas para la consolidación de la democracia: incrementar el porcentaje de CTOS estructurados y fortalecidos a 2021.
    - Fortalecer los CTOS que ejecutan acciones directas para la consolidación de la democracia: incrementar el porcentaje de organizaciones sociales registradas y fortalecidas en sus capacidades organizacionales a 2021.

El Objetivo 5 del PND (p. 80) plantea la importancia de fortalecer la asociatividad y los circuitos alternativos de cooperatividad, el comercio ético y justo, y la priorización de la economía popular y solidaria. Por su parte, el Eje 3 menciona que se requiere de una ciudadanía activa y participativa y de un Estado cercano, que sea incluyente, brinde servicios públicos de calidad y con calidez (p. 91). Adicionalmente, cada uno de los objetivos incorpora una sección referente a la Sistematización de Foros Ciudadanos-Senplades, correspondientes a aportes de la ciudadanía realizados a través de 12 foros ciudadanos enfocados en la socialización del PND y organizados por el Ministerio Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)<sup>9</sup>. Estos fueron puestos en marcha a partir del 25 de julio de 2017 y contaron con la participación de 3557 actores de la sociedad civil<sup>10</sup>.

La participación ciudadana y la corresponsabilidad<sup>11</sup> se encuentran presentes en los siguientes objetivos, políticas y metas:

- Eje 1. Derechos para Todos Durante Toda la Vida
  - Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.
    - Política 1.3: combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la

9 El 13 de mayo de 2019, el presidente Lenin Moreno Garcés publicó el decreto 732 en el cual se suprimió la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y su sustitución por la Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador" con adscripción a la Presidencia de la República. Decreto 732, Presidencia de la República del Ecuador, mayo 2019.

10 Ministerio Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). Informe de aportes de los foros ciudadanos. Senplades, Subsecretaría de Planificación Nacional, Dirección de Planificación. Véase en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Informe-de-Aportes-de-Foros-Ciudadanos.pdf>

11 Se entiende por corresponsabilidad "el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público." (Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador, 2011).

- economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.
- Política 1.9: garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo, fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, en todos sus niveles, en la construcción del hábitat.
- Eje 2. Economía al Servicio de la Sociedad
    - Objetivo 5. Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.
      - Política 5.9: fortalecer y fomentar la asociatividad, los circuitos alternativos de comercialización, las cadenas productivas, negocios inclusivos y el comercio justo, priorizando la Economía Popular y Solidaria, para consolidar de manera redistributiva y solidaria la estructura productiva del país.
  - Eje 3. Más Sociedad, Mejor Estado.
    - Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.
      - Política 7.1: fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas.
      - Política 7.2: promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social.
      - Meta: fortalecer el alcance y compromiso de la participación ciudadana en la gestión del Estado ecuatoriano: incrementar el porcentaje de mecanismos de participación ciudadana implementados en entidades del Estado a 2021.

Cada una de las metas fijadas en el PND tiene correspondencia con un indicador establecido por el Sistema Nacional de Información (SNI)<sup>12</sup>, donde se pueden consultar datos comparativos anuales. De las metas resaltadas en este documento, sin embargo, no se pudo encontrar información pública; es decir, no se encontraron indicadores ni metas relacionados con OSC, participación ciudadana o corresponsabilidad evaluadas a diciembre de 2017.

.....  
<sup>12</sup> Disponible en: <http://bicloud.senplades.gob.ec/pentaho/api/repos/:public:SNIOjetivos:Objetivos.wcdf/generatedContent?userid=pentahopublic&password=pentaho>

# Programas específicos de la Administración Pública Nacional para OSC

## Identificación de programas y acciones a escala de sector o ministerio

### MÉXICO

El análisis de este apartado se concentra fundamentalmente en el momento actual del gobierno del presidente Lic. Andrés Manuel López Obrador; sin embargo, como hicimos en el apartado previo correspondiente al PND, haremos un comparativo respecto del sexenio anterior.

La política pública hacia las OSC del actual gobierno se empezó a configurar, como advertimos anteriormente, a partir del imaginario del presidente, un imaginario que ha sido descrito por Rubén Aguilar<sup>13</sup> de la siguiente forma:

*El presidente López Obrador, formado en el PRI, confunde el Estado con el gobierno, y ve en las OSC a grupos que no puede controlar y alinear, sin más, a su proyecto. En su anacrónica visión estatista, donde gobierno y Estado son lo mismo, no entiende y tampoco reconoce el papel de los otros actores en la construcción del Estado.*

.....  
13 Aguilar V. R. 05 de junio de 2019. Sociedad Civil. Cadena Política.

Este imaginario empieza a permear y a consolidarse en una parte importante de los servidores públicos y también de una parte significativa de la población por medio de las declaraciones que realiza sobre el tema el presidente. A continuación, algunas de ellas.

- Desaparición del Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Con poco más de 26 años de existencia, el Indesol se constituyó como



un referente en materia de fomento de las OSC en México. A través del PCS se “contribuía a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento de los actores sociales” (Indesol, 2019). En 2019, el PCS fue eliminado del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 y con ello los tres tipos de apoyos que brindaba: a) recursos para proyectos que contribuyen al desarrollo humano y social; b) recursos para el fortalecimiento, capacitación y sistematización de capacidades de las OSC; y

c) proyectos de investigación que generen y difundan conocimiento, metodologías y propuestas en temas de desarrollo social (Indesol, 2019)

EL ECONOMISTA
El nuevo gobierno reduce el apoyo a las OSC

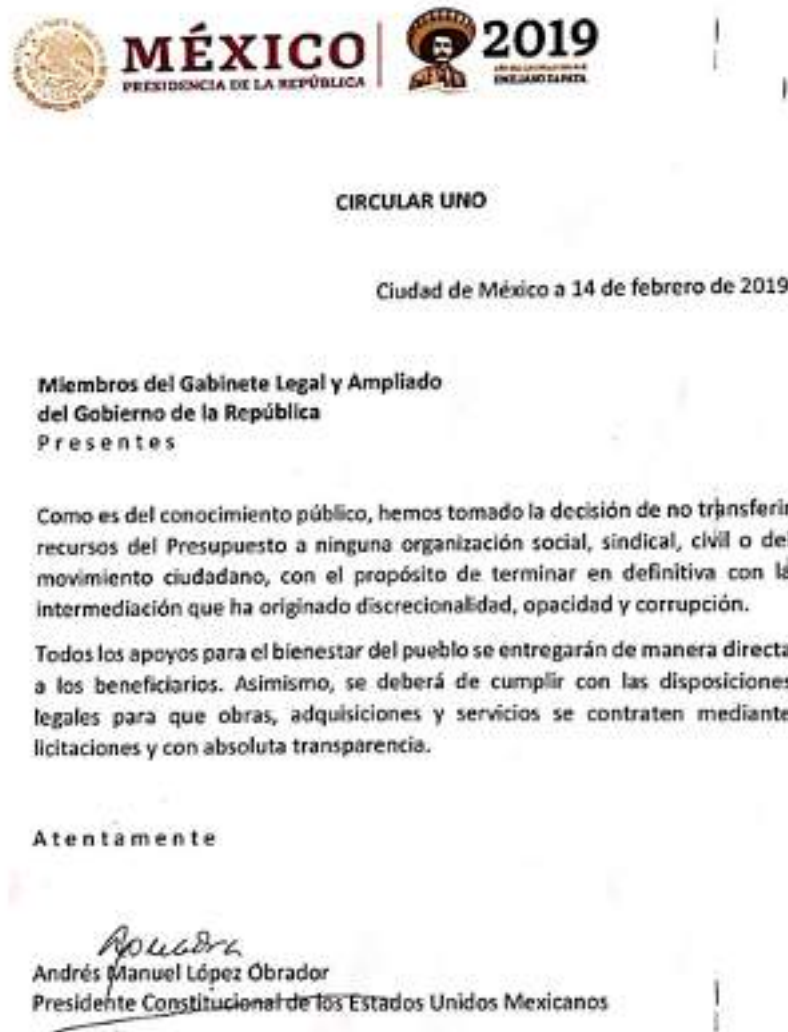
## El nuevo gobierno reduce el apoyo a las OSC

**Rubén Aguilar**  
25 de diciembre de 2018, 23:26

En el presupuesto 2019 que el presidente López Obrador mandó al Congreso se suprimía a 100 % el recurso destinado al Programa de Coinversión Social (PCS) que en el 2018 obtuvo 187 millones de pesos, para el apoyo al trabajo que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), todas ellas sin fines de lucro.

- Reducción de recursos a OSC. En febrero de 2019, se da a conocer en diversos medios de comunicación la “Circular Uno” (ver siguiente figura) emitida por el presidente de la República, donde se informa la decisión de no transferir recursos del Presupuesto a organizaciones sociales, sindicales, civiles y movimientos ciudadanos “con el propósito de terminar en definitiva con tal intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”.

Figura 6. Circular No.1 Gobierno de la República

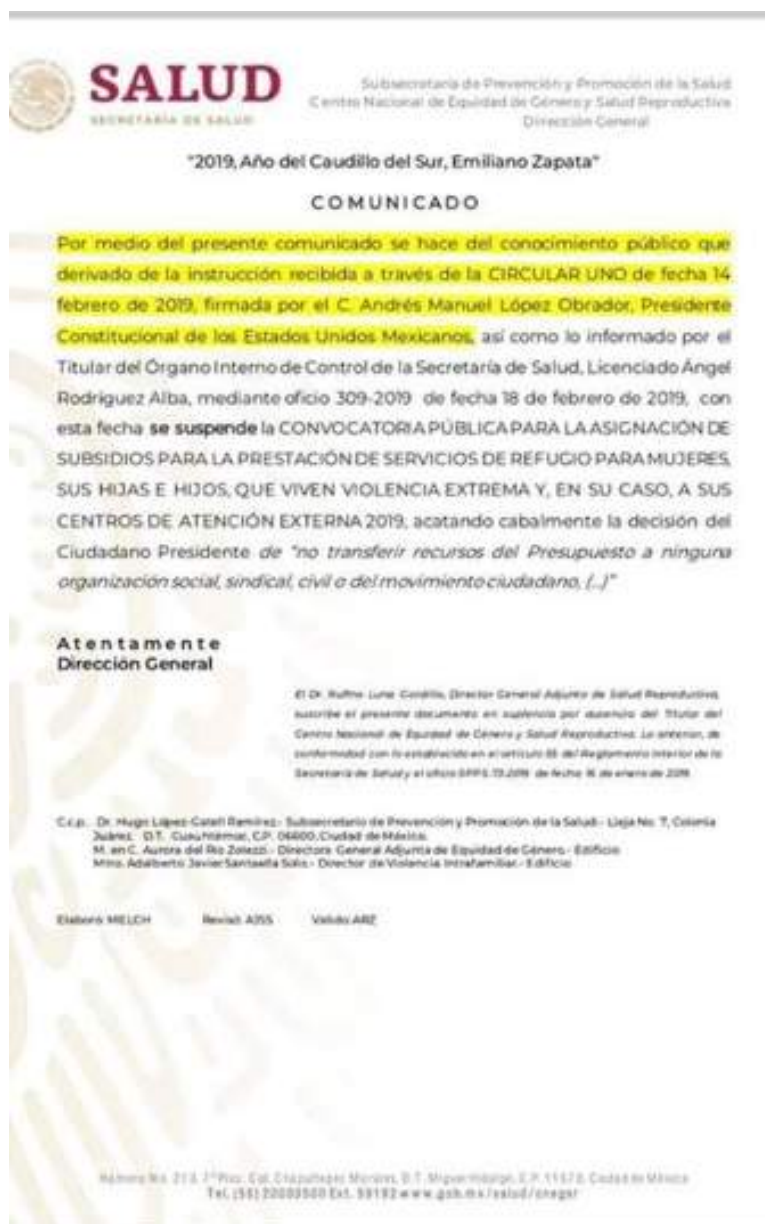


- Suspensión del Programas de apoyo de Refugios para Mujeres. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Salud Federal emitió un comunicado donde se da a conocer la suspensión de la "Convocatoria Pública para la designación de subsidios para la prestación de servicios de refugio para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema y, en su caso, a sus centros de atención externa 2019" (SSA, 2019). El 1 de marzo de 2019, el presidente López Obrador ratifica en conferencia de prensa que los recursos para las "mujeres violentadas" serán otorgados de manera directa y no a través de las organizaciones civiles.



Fuente: Periódico El Universal 01/03/2019

Figura 7. Circular Gobierno de la República



Las referencias anteriores revelan un ambiente adverso para las OSC, por lo que se vislumbra que los programas públicos orientados a los derechos de las OSC y a la participación de estas en los procesos de política pública llegarán a su mínimo histórico de la vida contemporánea nacional. En este sentido, los programas de la APF que hasta 2018 existían están en proceso de disolución o, en el mejor de los casos, de replanteamiento. La falta de inclusión formal de las OSC en el ciclo de las políticas públicas por parte de la nueva administración es altamente preocupante para la gobernanza, a diferencia del sexenio previo, el cual si bien no se caracterizó por una gestión ejemplar en materia de fomento, por lo menos mantuvo dispositivos, mecanismos y espacios institucionales que permitían esporádicamente una incidencia efectiva; y que hoy se ven amenazados hasta el punto de su extinción.

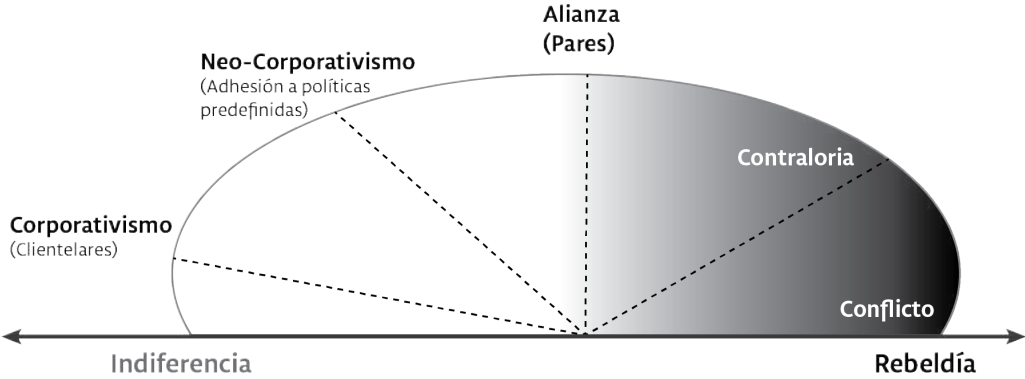
Si bien escasos e insuficientes, en el sexenio previo se crearon programas que consideraban la inserción de las OSC en las políticas públicas y acciones de gobierno (sin llegar a ser verdaderos programas) que fomentaban el ejercicio de derechos de las OSC. En el primer caso, en la mayoría de los programas sectoriales de la APF (salud, educación, gobernación, medio ambiente, etc.), se consideró la participación de las OSC en las distintas fases de política pública. Por otra parte, en materia de acciones de fomento, se creó el Programa de Trabajo Conjunto (PTC) entre la Comisión de Fomento (CF) y el Consejo Técnico Consultivo (CTC), además de acciones específicas de vinculación de las OSC mexicanas en la agenda internacional, así como los servicios de “ventanilla de gobierno” para brindar asesoría gratuita a las OSC a través del Ministerio de Gobernación, el Indesol y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; además de procesos de fortalecimiento y capacitación a través de estas mismas instancias. A continuación, se presentan algunas líneas de acción específicas consideradas en los programas sectoriales de cuatro ministerios (Gobernación, Desarrollo Social, Hacienda y Relaciones Exteriores):

- Impulsar mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal, mediante la emisión de lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Fomentar la participación ciudadana por medio del fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, mediante el impulso al fortalecimiento de las OSC y las agrupaciones políticas por medio de eventos de capacitación, atención y asesorías que incrementen los niveles y la eficacia de su participación. Así como contribuir a la visibilidad de las organizaciones mediante la difusión de sus actividades a través de revistas y medios electrónicos.
- Promover acciones de fomento a las actividades de las OSC por medio del cumplimiento a la LFF y demás disposiciones en la materia, participar en su Comisión y en el Consejo Técnico Consultivo. Ampliar y fortalecer el mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno de la República.
- Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.
- Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.
- Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
- Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer los mecanismos de coinversión social.
- Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como la sistematización de su documentación y registro para fortalecer su reconocimiento institucional.
- Promover la vinculación entre actores sociales y el sector público para potenciar la incidencia de sus acciones en el desarrollo social.

En síntesis, podemos observar que, de manera lamentable, las acciones de gobierno no alcanzaron a contagiarse en toda la APF, en cambio, se concentraron casi de manera exclusiva en las cuatro instancias que conforman la Comisión de Fomento (Gobernación, Desarrollo Social, Hacienda y Relaciones Exteriores) cuyas limitantes en materia de capacidad institucional para la coordinación y articulación intergubernamental siguen siendo grandes.

En aquel momento las OSC demandaban, y lo han hecho desde el año 2004, la formulación de un Programa Especial de Fomento a las OSC que fuera capaz de articular los programas y acciones de gobierno hacia una misma dirección; de hecho, esta iniciativa fue incluida como parte de las propuestas de reformas a la LFF que se encuentran en discusión en el Congreso de la Unión, y que fueron promovidas por un conjunto de OSC e integrantes del CTC desde finales de 2016. Parecería que el momento y la composición actual de la Cámara de Diputados y de Senadores donde la Coalición de partidos afines al presidente —Juntos Haremos Historia— tienen mayoría, no son una buena señal para su aprobación.

**Figura 8.** Termómetro de relaciones gobierno – OSC en México



Fuente: Muñoz Grandé, Humberto. Rumbo a la articulación de la política de fomento a las OSC. UNAM, 2015.

En el Tomo I de esta serie, ilustramos la relación entre gobierno y OSC a partir del termómetro de intensidad propuesto por Muñoz (ver figura 7). Tomando como referencia ese instrumento, podemos advertir que México pasó de una relación que transitó entre la indiferencia y las alianzas, a una relación que se estanca en estadios de indiferencia y ataque gubernamental, así como de conflicto y rebeldía.

El panorama para las OSC se advierte complicado durante todo el sexenio; no obstante, algunas organizaciones más alineadas a la actual línea de pensamiento del Presidente podrán verse favorecidas tanto política como financieramente, en tanto los procesos de asignación de recursos públicos están revirtiéndose para pasar de la propuesta de un camino hacia la transparencia y convocatorias públicas, hacia un proceso de asignación discrecional de las instancias gubernamentales.



## BRASIL

A dos meses de su posesión como presidente de la República del Brasil, Jair Bolsonaro ha manifestado, desde un inicio, su desencuentro con el sector de las organizaciones y movimientos sociales, desde su plataforma electoral y concretamente el primer día de su mandato publicó la medida provisoria “MP870/2019” la cual otorga al Ministerio de Gobierno la responsabilidad de “supervisar, coordinar, monitorear y acompañar las actividades y las acciones de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales en el territorio nacional” (Gobierno de Brasil, 2019).

El MP 870 revela la falta de atención al texto constitucional que trata sobre la libertad de asociación. El Ministerio Público Federal<sup>14</sup> defendió la inconstitucionalidad de la disposición mediante confrontación directa con el texto de la Constitución. Afirmó que Brasil ya cuenta con mecanismos e instituciones suficientes para llevar a cabo controles sobre actividades reguladas específicas y recursos públicos. Recordó que el sistema cuenta con la Ley de Mala Conducta Administrativa (8429 / 2002), la Ley Anticorrupción (12 845 / 2013) y el Marco Normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley 13 019 / 2014), para guiar y regular estas relaciones.

La norma fue modificada en el Congreso Nacional a partir de la actuación de las OSC que solicitaron cambios al texto legal. Una nueva medida provisoria fue presentada el 18 de junio de 2019, bajo el número 886, y atrajo la atención sobre la redacción alterada por competencia del Ministerio de Gobierno para coordinar la interlocución del Gobierno Federal con las organizaciones internacionales y OSC que actúen en el territorio nacional, acompañar sus acciones y los resultados de la política de asociaciones del Gobierno Federal con dichas organizaciones y promover buenas prácticas para la efectividad de la legislación aplicable. La redacción final quedó más adecuada, pero el simbolismo político de la medida provisoria, como fue propuesta originalmente, permaneció como el “tono” del nuevo gobierno.



14 A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, exarou em 30 de janeiro de 2019, a Nota Técnica nº 03/2019-PFDC, disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-03-2019-pfdc-de-30-de-janeiro-de-2019>

Al igual que en el caso mexicano, el futuro de los programas de la APF en Brasil, con y para las OSC es aún incierto. Son muchas las políticas de los programas estatales que están siendo desmontados. La estructura que había en el Ministerio de Gobierno para apoyar la articulación técnica y política del gobierno federal con la sociedad civil organizada y promover la participación social fue extinta. En tanto se definen las políticas públicas, lo que está en riesgo son algunos dispositivos institucionales que participan en el diseño de políticas de fomento a las OSC. Tal es el caso del Consejo Nacional de Fomento y Colaboración, creado por la Ley 13 019 / 2014 como una instancia de gobernanza para monitoreo y articulación de la implementación de la política de fomento y colaboración en el ámbito del Gobierno Federal, previsto en el Decreto Federal 8726 / 2016 pero no establecido en la práctica<sup>15</sup>. Este consejo tiene una composición paritaria entre representantes gubernamentales y de OSC, con el fin de divulgar buenas prácticas, proponer y apoyar políticas y acciones dirigidas al fortalecimiento de las relaciones de fomento y de colaboración entre el Estado y las organizaciones. Esos consejos fueron creados de forma local en los estados de Bahía, y en el municipio de Belo Horizonte / MG, considerados casos de éxito en la implementación de la ley, puesto que la estructura de los consejos ayuda a articular intersectorialmente el poder público y la sociedad civil en ese desafío.

Otro programa, tal vez el de mayor incidencia de OSC en Brasil, es el de asistencia social vinculado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS), recientemente modificado para el Ministerio de la Ciudadanía. La Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) de 2004, que se basó en la Ley Orgánica de la Asistencia Social (Ley 8742/1993, dispuso que "las entidades prestadoras de asistencia social son vistas como socios estratégicos y corresponsables en la lucha por la garantía de derechos sociales"<sup>16</sup>. Con ello, se estableció la red socioasistencial privada en el marco del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), integrando y articulando las ofertas estatales y aquellas prestadas por las OSC, a partir de procesos e instrumentos de diferentes niveles de pertenencia al SUAS, como el Registro Nacional de Entidades de Asistencia Social (CNEAS por sus siglas en portugués), recientemente creado. Ese reconocimiento de apoyo histórico a las personas en situación de vulnerabilidad social ayuda a la construcción de la política de asistencia en el país, adicionalmente es importante para garantizar su ingreso formal para parte de la infraestructura pública y de ofertas de servicios en el área. La política ocurre en los territorios, en asociación con los municipios, pero es regulada por la APF. Las organizaciones, sus ofertas y servicios deben estar inscritas en el Consejo de Asistencia Social correspondiente. Por medio de este instrumento de inscripción en los consejos y en el registro (CNEAS), los gestores y consejeros constituyen la red socioasistencial como una dinámica de relaciones, vínculos y referencias de pertenencia, desde el ámbito local, hasta el municipal, estatal y por regiones de los municipios.

.....  
15 En el decreto existen también disposiciones de constitución del Consejo de Fomento y Colaboración en los Estados de Minas Gerais y de Rio Grande do Sul, así como en los municipios de Vinhedo / SP, Uberlândia / MG y Salvador / BA mas que não tem a mesma indução política dos que estão em pleno funcionamento.

16 Consultado el 20/03/2018: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)

En los términos de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS), las protecciones sociales básicas y especiales son ofrecidas por la red socioasistencial, de forma integrada, directamente por los entes públicos y/o por las entidades y organizaciones de asistencia social vinculadas al SUAS, respetando las especificidades de cada acción.

En el caso de la salud, el gestor del SUS (Servicio Único de Salud) está autorizado a recurrir a los servicios ofrecidos por la iniciativa privada, siempre que los servicios propios de su red pública de salud sean insuficientes para atender las necesidades de la población. En estos casos, puede optar por el fomento a las OSC que actúen en el campo de la asistencia a la salud, como las instituciones filantrópicas.

En este caso se encuadran las diversas líneas de financiamiento (fomento público) instituidas por el Ministerio de Salud y puestas a disposición de los municipios, Distrito Federal, entidades privadas sin fines de lucro integrantes del SUS (en el régimen complementario) y órganos federales. Cabe aclarar que no se trata de líneas de fomento abiertas a cualquier entidad civil sin fines de lucro que actúe en la salud, tan solo a las entidades civiles que participan del SUS de forma complementaria.

Además de la asistencia social y la salud, las organizaciones actúan en diversas otras políticas públicas como educación, cultura, derechos humanos, acceso a la justicia, medio ambiente y deporte; ya sea realizando prestaciones de servicios de naturaleza pública en asociación con el gobierno, o ya sea creando nuevas tecnologías sociales para incremento del interés público.

## **ECUADOR**

Como sucede en el caso mexicano y brasileño, en Ecuador se observan dos perspectivas de fomento a las OSC. La primera las considera objeto de la política pública y la segunda está encaminada a la incidencia de las OSC en determinada política pública.

La Constitución de la República de Ecuador (2008) favoreció el reconocimiento de las OSC como objeto de interés de política pública con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cuya finalidad es promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, el impulso de los mecanismos de control social en los asuntos de interés público (artículo 207 de la Constitución de la República de Ecuador, 2008). Este Consejo se erige como un espacio para el fomento de la participación ciudadana a través de cinco atribuciones: 1) promoción de la participación, 2) control social, 3) rendición de cuentas, 4) fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción y 5) selección y designación de autoridades. Respecto de su funcionamiento, expertos y especialistas del país entrevistados entre el 17 y 19 de septiembre de 2018 entre los que se

encuentran líderes de OSC, una legisladora y asesores de tres diferentes partidos políticos, concluyen en general, que se trata de un espacio institucional importante, pero que amerita un rediseño institucional que le dote de mayor representatividad entre los diversos actores de sociedad civil. No obstante, para efecto de nuestro análisis lo más relevante es su existencia legal como un dispositivo institucional con posibilidades de potenciar la articulación entre gobierno y OSC.

En lo referente a programas sectoriales, encontramos las facultades del Ministerio Nacional de Gestión de la Política (SNGP), para “formular políticas para la gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras funciones del Estado, con los autónomos descentralizados, el diálogo político con los actores sociales y la coordinación política con los representantes del Ejecutivo en territorio” (SNGP, 2019). Estas atribuciones suponen la existencia de facultades específicas en materia de fomento y regulación de las OSC que se ejercen a través de la Dirección del Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) para “homologar los requisitos para otorgar el certificado del registro a aquellas organizaciones sin fines de lucro” (SNGP, 2019). Entre los programas públicos y acciones de gobierno específicas de la SNGP en materia de fomento a las OSC se encuentran las siguientes.

### **Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS)**

Como advertimos en el Volumen I de este estudio, el RUOS fue implementado a partir de la publicación del Decreto 982 con la finalidad de obtener información legal de las OSC. Posteriormente, el Decreto 16 creó el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS). Finalmente, en octubre de 2017, el Decreto 193<sup>17</sup>, estableció que le corresponden al Estado la creación de un sistema (SIUOS), el cual es administrado por conducto del Ministerio Nacional de Gestión de la Política, como una herramienta de recopilación de información y consulta para proporcionar información cuantitativa y cualitativa calificada sobre las organizaciones sociales ciudadanas; así como para apoyar la difusión de los programas ministeriales de capacitación y asistencia técnica a las organizaciones sociales. Así, el RUOS se transformaría en un Subsistema de Registro Único de Organizaciones Sociales.

### **Escuela Permanente y Continua de Formación Política y Ciudadana<sup>18</sup>**

A cargo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana a través de la Dirección de Formación e Iniciativas Ciudadanas, se enfocaba en la generación de contenidos sobre: Estado, derechos, participación, organización, liderazgo y herramientas de gestión organizacional (SNGP, 2019).

.....  
17 Decreto 193, Presidencia de la República de Ecuador, 23 de Octubre de 2017.

18 <https://www.politica.gob.ec/proyecto-escuela-permanente-y-continua-de-formacion-politica-y-ciudadana/>

## **Proyecto de Estrategias de Participación de la Sociedad Civil para la Construcción de Políticas Públicas<sup>19</sup>**

Su objetivo es promover estrategias de integración ciudadana y política entre el Estado y las OSC en torno a la construcción del poder popular. Su finalidad es generar la participación de las OSC a escala nacional para fortalecer las acciones generadas y fortalecer los espacios de debate político; a través de los siguientes componentes:

- Impulsar la creación de espacios ciudadanos de control social para el pleno ejercicio de sus derechos.
- Consolidar espacios y fomentar procesos sostenibles en las organizaciones sociales en relación con las políticas públicas.
- Implementar una estrategia directa con los líderes y lideresas de las organizaciones sociales con temas de voluntariado.
- Formular e implementar el diseño del sistema de formación política y ciudadana.
- Articular las capacidades institucionales para el fortalecimiento socioorganizativo en procesos sostenibles de las organizaciones sociales.

### **Programa de Pensamiento Político**

Tiene como objetivo incrementar la efectividad de la gestión de la política para la gobernabilidad democrática del país. Su meta es aumentar al 50 % la participación de mayores de 18 años en OSC (SNGP, 2019).

El Ministerio de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana es responsable de las políticas públicas destinadas a normar y garantizar la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales (SNGP, 2019). Esta dependencia fue creada por el Decreto 133 en el año 2007 durante el gobierno del expresidente Rafael Correa. En concreto, este Ministerio se constituye como el organismo rector de las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana, y es la entidad pública responsable de diseñar, desarrollar y poner en práctica un conjunto de medidas y acciones destinadas a estimular, encausar y consolidar la participación ciudadana (SNGP, 2019).

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) cuenta con una Dirección de Comunicación Social dentro de la cual se ubica la Dirección de Participación Ciudadana, que tiene a su cargo el programa Organizaciones Sociales y Asociaciones de Defensa del Consumidor. Entre las atribuciones de este Ministerio están:

- Derechos y obligaciones de las OSC
- Requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica

19 Ficha del proyecto: [https://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/2017/09/Ficha\\_Proyecto-Estrategias.pdf](https://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/2017/09/Ficha_Proyecto-Estrategias.pdf)

- Requisitos y procedimientos para la aprobación de estatutos
- Reforma de estatutos
- Elección de directiva inclusión y exclusión de miembros
- Disolución y liquidación de la organización social
- Procesos de control
- Requisitos para solicitar la existencia legal de la OS
- Difusión y modelos de formatos de: Actas de Juntas, Estatutos, solicitudes, etc.
- Revisión de base de datos, transferencias de organizaciones sociales a otros ministerios, direccionamiento del usuario



# Mecanismos de participación ciudadana

## Conceptualización de mecanismos

### MÉXICO

En el año 2014, desde el Ministerio de Gobernación y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, se delinearon las acciones para dar cumplimiento al compromiso presidencial CG-090 *Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada*. Como parte de estas acciones, se puso en marcha un levantamiento de información entre las dependencias y entidades de la APF para generar un estudio de carácter exploratorio que midiera el nivel de involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la APF. A partir de la consulta a servidores públicos específicos, en 2018 se identificaron 471 mecanismos de participación ciudadana que, para efectos de este análisis, clasificaremos en deliberativos e instrumentales.

Para un conjunto de 17 dependencias que conforman la APF (LOAPF 30 de diciembre de 2015), la existencia de 471 mecanismos puede parecer suficiente en términos de oferta institucional, es decir, se podría suponer la existencia de cerca de 28 mecanismos por secretaria. Sin embargo, más allá del volumen, la discusión importante se ubica en el nivel de incidencia de las OSC en esos mecanismos en donde en la mayoría de los casos se trata de instrumentos encaminados a consultar la opinión de las organizaciones y pocos de ellos están diseñados para que, además de opinar, las OSC decidan sobre una política pública en particular, algunos ejemplos de estos últimos son el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional.

**Tabla 2.** Clasificación de mecanismos de relación gobierno-OSC

Unidad de interés / Propósitos	Total	Mecanismos donde la política pública es el fin y las OSC un medio	Total	Mecanismos específicos donde las OSC son el fin de la política pública
<b>Deliberativos</b>	319	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas</li> <li>• Comités</li> <li>• Consejos</li> <li>• Foros de consulta</li> <li>• Juntas</li> <li>• Mesas de diálogo</li> <li>• Observatorios</li> </ul>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> <li>• Mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal</li> </ul>
<b>Instrumentales</b>	152	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas</li> <li>• Grupos de trabajo</li> <li>• Jurados</li> <li>• Órganos de dictaminación</li> <li>• Redes</li> <li>• Reuniones públicas de información</li> </ul>		

Fuente: Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados con la sociedad civil organizada" 2016.

El análisis de esta información también nos arroja datos reveladores desde la lógica de la demanda. En estos 471 mecanismos participan 1 614 512 ciudadanos a título personal, así como 14 689 organizaciones, de las cuales el 41 % corresponden a OSC en términos de la LFF, por lo que es la configuración social más activa en estos espacios, seguida de las organizaciones sociales con 22 % y de colectivos o grupos no formalizados con 14 %.

### **Mecanismos deliberativos**

La finalidad de estos mecanismos es administrar los consensos o trazar las rutas de acción para dar una respuesta institucional a determinados problemas públicos en que las OSC pueden fungir como contrapesos o legitimadoras de esas decisiones. Estos mecanismos se materializan en asambleas, comités, consejos, foros de consulta, juntas, mesas de diálogo y observatorios.

En la APF se pueden encontrar 321 mecanismos de esta naturaleza, mismos que asociamos aquí con la idea de instancias de deliberación pública (IDP) (Hevia et al., 2011); es decir,



espacios colegiados de intercambio institucional en el que las OSC y el gobierno se relacionan intencionalmente y que están determinadas estructuralmente tanto por la política pública en cuestión como por los proyectos sociopolíticos de ambos actores. De esta forma, las IDP se caracterizan por tener presencia gubernamental y de OSC en su estructura.

Dentro de los mecanismos deliberativos, se encuentran los encaminados a ubicar a las OSC como destinatarios de la política pública. Estos son el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento y el Mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal para el diseño y construcción, de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país. Las siguientes tablas y gráficas ilustran los diferentes tipos de mecanismos deliberativos, su definición y algunos ejemplos.

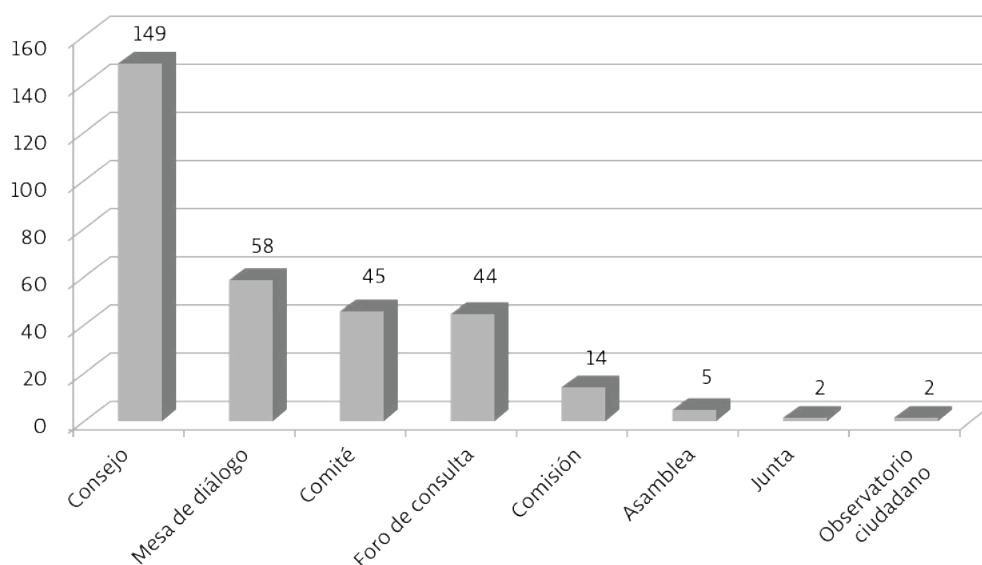
**Tabla 3.** Mecanismos deliberativos OSC-Gobierno Federal

Mecanismo	Ejemplo
1) <b>Asamblea:</b> órgano de opinión y asesoría de acciones, políticas públicas, programas y proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asamblea constitutiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.</li> </ul>
2) <b>Comité:</b> grupo colegiado especializado en una materia o actividad específica, que se reúne con el objeto de aportar puntos de vista o, en su caso, proponer soluciones a problemas o asuntos planteados por quienes habrán de decidir o ejecutar las acciones de manera formal o coyuntural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Consultivo Nacional de Normalización sobre Protección Civil y Prevención de Desastres.</li> <li>Comités de Contraloría Social del programa 3x1 para migrantes.</li> </ul>
3) <b>Consejo:</b> órgano colegiado de decisión y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Asesores de Reservas Forestales.</li> <li>Consejo Asesor de Parques Nacionales.</li> </ul>
4) <b>Foro de consulta:</b> espacio de encuentro, intercambio de ideas, discusión, análisis de problemas y presentación de propuestas sobre temas específicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foros de consulta para la elaboración del PND 2013-2018.</li> </ul>
5) <b>Junta:</b> instancia colegiada de un organismo público que se integra por el número de personas elegibles por un tiempo determinado y regularmente representado por su presidente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Junta de gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.</li> </ul>

<p>6) <b>Mesa de diálogo:</b> espacio de encuentro, diálogo y colaboración entre representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la sociedad civil organizada, a fin de incidir, de manera ordenada y corresponsable, en temas de interés público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesa de Diálogo sobre el Primer Encuentro de Economía Social 2014</li> </ul>
<p>7) <b>Observatorio ciudadano:</b> tiene la finalidad de realizar acciones de observación y análisis de las políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observatorio nacional de prevención para transmisión materno-infantil del VIH</li> </ul>

Fuente: Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada" 2016.

**Figura 9.** Mecanismos deliberativos OSC-Gobierno Federal



Fuente: Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados con la sociedad civil organizada" 2016.

Como se puede observar en la gráfica, de la variedad de mecanismos, los consejos consultivos son los que mayor demanda tienen y muy probablemente sean los más emblemáticos de la construcción de espacios de interacción gobierno federal-OSC. Sin embargo, estos consejos encaran importantes retos en relación con su composición, representatividad y capacidades de incidencia que han sido advertidos por Isunza y Hevia (2012) de la siguiente manera.

*Los consejos consultivos pretenden incorporar la voz de expertos y representantes en la asesoría que se da a la autoridad para que esta tome decisiones. En comparación con otro tipo de dispositivos, los consejos tienen algunas ventajas, como la capacidad de contar con participantes 'expertos' y su bajo costo operativo. Sin embargo, sus principales desventajas son la dificultad de involucrar ampliamente a la ciudadanía para incorporar el amplio mosaico de intereses ciudadanos, puesto que para ser dinámicos y manejables deben tener un tamaño pequeño.*

Por otra parte, existe también un conjunto de ordenamientos encaminados a la institucionalización de la relación Gobierno Federal-sociedad civil, que derivan, como vimos previamente, de las líneas de acción del PND 2013-2018. Estos son los “Lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” que tendrán por objetivo establecer las bases generales que debe observar la APF en su conjunto, para facilitar la conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana. Entre los desafíos que encara esta iniciativa se encuentra la capacidad que deberán tener los participantes de estos mecanismos para que, efectivamente, la relación se institucionalice y no se “burocratice” al grado de convertirse en un desincentivo para ambos actores. Estos lineamientos son producto de un trabajo conjunto entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Gobernación, su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 11 de agosto de 2017.

### Mecanismos instrumentales

En la dimensión instrumental, se encuentran mecanismos orientados a implementar las rutas de acción previamente acordadas o consultadas y a hacer visible la rendición de cuentas y transparencia de las soluciones institucionales dadas a los diferentes problemas públicos. Al respecto, identificamos 150 mecanismos en la APF, mismos que se materializan en encuestas, grupos de trabajo, jurados, órganos de dictaminación, redes, y reuniones públicas de información.

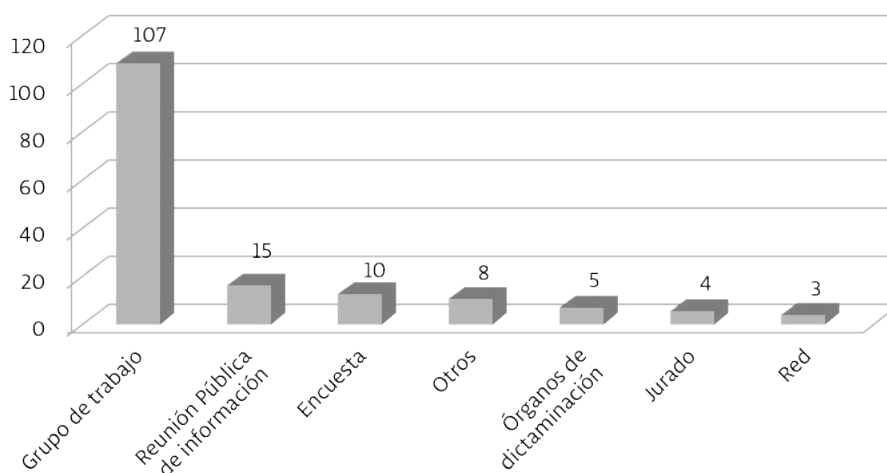
**Tabla 4.** Mecanismos instrumentales OSC-Gobierno Federal

Mecanismo	Ejemplo
1) <b>Denuncia ciudadana:</b> medio por el cual la ciudadanía puede denunciar prácticas y abusos cometidos por autoridades y privados en determinado sector o tema público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental. Para denunciar la caza, compra, venta y traslado ilegal de especies protegidas.</li> </ul>
2) <b>Encuesta:</b> medio para recabar información que, al sistematizarse, aporta datos relevantes para el diagnóstico, conocimiento o valoración de un problema o tema específico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta de detección de necesidades de capacitación del Programa de Coinversión Social del Indesol.</li> </ul>
3) <b>Grupo de trabajo:</b> conjunto de personas de la APF y de las OSC que cuentan con conocimiento y experiencia en temas específicos, e interactúan para cumplir un determinado objetivo con resultados colectivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabajo entre las Asociaciones de Distribuidores de Gas L. P. y la Subsecretaría de Hidrocarburos.</li> <li>• Grupo de trabajo para la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas.</li> </ul>

<p>4) <b>Jurado y órganos de dictaminación:</b> personas físicas o morales que participan colectivamente en la decisión de la entrega de reconocimientos, premios o recursos a partir de una metodología o un procedimiento específicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurado Premio Nacional de Acción Voluntaria.</li> <li>• Comisión dictaminadora del Programa de Coinversión Social.</li> </ul>
<p>5) <b>Red:</b> agrupaciones de organizaciones que se apoyan entre sí, prestan servicios de apoyo a otras para el cumplimiento de su objeto social y fomentan la creación y asociación de organizaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de actores en la respuesta nacional del VIH sida del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida.</li> </ul>
<p>6) <b>Reunión pública de información:</b> mecanismo que precisa de la aprobación de una dependencia gubernamental a partir de una consulta pública previa. Su finalidad es que la población ejerza su derecho a participar y hacer comentarios sobre los beneficios o perjuicios de proyectos que habrán de desarrollarse en su comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión Pública de Información, Proyecto Hidroeléctrico Las Cruces, Presa, Municipio Ruiz, Nayarit.</li> </ul>

Fuente: Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada" 2016.

**Figura 10.** Mecanismos instrumentales OSC-Gobierno Federal



Fuente: Reporte CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada" 2016.

Los mecanismos de participación ciudadana aquí descritos están en proceso de revisión por parte del nuevo gobierno; sin embargo, servidores públicos del Ministerio de Gobernación han señalado su desconfianza hacia estos espacios argumentando que han sido cooptados por élites y grupos de interés que no representan los intereses del "pueblo". Así, hay casos como el del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las

Organizaciones de la Sociedad Civil (CTC), el cual está integrado por consejeras y consejeros voluntarios provenientes de OSC y de la academia seleccionados por convocatoria pública abierta, cuyas facultades son emitir opiniones y recomendaciones al gobierno federal en materia de fomento y evaluar anualmente las acciones que realiza la APF para fortalecer al sector. Al respecto, el CTC expresó, desde inicios del actual gobierno, su desacuerdo con el presidente López Obrador por sus declaraciones de desacreditación a las organizaciones y ante la eliminación y debilitamiento de los dispositivos institucionales de fomento. Así, el CTC emitió un pronunciamiento ante la reducción del financiamiento al Programa de Coinversión Social, que analizaremos más adelante, y ante la drástica reducción del presupuesto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) el cual lleva la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, instancia responsable de diseñar la política de fomento a las OSC a escala nacional.

Ante estas acciones, el Ministerio de Gobernación emprendió tres estrategias de debilitamiento, degradación, burocratización e incumplimiento, que explicamos a continuación: a) Degradación del nivel de responsabilidad del interlocutor gubernamental. Al respecto, el interlocutor directo entre el CTC y el Ministerio de Gobernación pasó de un nivel de viceministro en administraciones previas a director de área con el actual gobierno. b) Incumplimiento de la Ley. El mismo Ministerio rechazó en dos ocasiones la terna propuesta por el Consejo para nombrar a su secretario ejecutivo, incumpliendo así con las disposiciones establecidas en la Ley de Fomento, la cual faculta al Consejo para proponer una terna a partir de la cual el Ministerio de Gobernación elegiría a la o el secretario ejecutivo. c) Burocratización de la relación. Con la finalidad de evitar o atrasar la discusión sobre la animadversión del actual gobierno hacia las OSC y la política de fomento, se han retrasado las reuniones ordinarias que, por ley, debe realizar anualmente el CTC con la participación de todos sus consejeros y consejeras; en cambio, se ha convocado a reuniones de trabajo con consejeros seleccionados y se han eliminado los apoyos financieros para la asistencia de consejeros que viven fuera de la Ciudad de México. Consejeros entrevistados para esta investigación manifestaron que las discusiones en estas reuniones se han centrado en temas de cumplimiento procedimental y no en la deliberación de la política pública. Estas mismas estrategias se han replicado en otros mecanismos de deliberación pública relacionados con el Ministerio de Gobernación como el caso del *Mecanismo de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país.*

## BRASIL

El Decreto Federal 8243 / 2014, que instituía la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social en el país fue revocado por el nuevo Decreto Federal 9759 / 2019. Su reforma trajo como mayor polémica la extinción de diversos colegiados.

El decreto anterior establecía como directrices las siguientes:

- I. El reconocimiento de la participación social como derecho del ciudadano y expresión de su autonomía.
- II. Complementariedad, transversalidad e integración entre mecanismos e instancias de la democracia representativa, participativa y directa.
- III. Solidaridad, cooperación y respeto a la diversidad de etnia, raza, cultura, generación, origen, sexo, orientación sexual, religión y condición social, económica o de discapacidad, para la construcción de valores de ciudadanía y de inclusión social.
- IV. Derecho a la información, a la transparencia y al control social en las acciones públicas, con uso de lenguaje simple y objetivo, consideradas las características y el idioma de la población a la que se dirige.
- V. Valorización de la educación para la ciudadanía activa.
- VI. Autonomía, libre funcionamiento e independencia de las organizaciones de la sociedad civil.
- VII. Ampliación de los mecanismos de control social.

En síntesis, el Decreto estimulaba a los órganos y entidades de la APF a considerar, en la gestión de las políticas públicas, las instancias y los mecanismos de participación social ya existentes y ampliaba los mecanismos de participación para toda la sociedad a través de plataformas virtuales en internet, en las cuales todo ciudadano puede manifestarse sobre políticas públicas.

Para ello, definía nueve mecanismos de participación social, a saber: consejos de políticas públicas, comisión de políticas públicas, conferencia nacional, ombudsman público federal, mesa de diálogo, foro interconsejos, audiencia pública, consulta pública y ambiente virtual de participación, definiéndolas de la siguiente manera:

- **Consejo de políticas públicas.** Instancia colegiada temática permanente, instituida por acto normativo, de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, para promover la participación en el proceso decisorio y en la gestión de políticas públicas.
- **Comisión de políticas públicas.** Instancia colegiada temática, instituida por acto normativo, creada para el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno en torno de objetivos específicos, con plazo de funcionamiento vinculado al cumplimiento de sus finalidades.

- **Conferencia nacional.** Instancia periódica de debate, de formulación y de evaluación sobre temas específicos y de interés público, con la participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil, pudiendo contemplar etapas estatales, distritales, municipales o regionales, para proponer directrices y acciones sobre el tema tratado.
- **Receptoría pública federal.** Instancia de control y participación social responsable por el tratamiento de los reclamos, solicitudes, denuncias y sugerencias relativos a las políticas y los servicios públicos, prestados bajo cualquier forma o régimen, con miras al perfeccionamiento de la gestión pública.
- **Mesa de diálogo.** Mecanismo de debate y de negociación con la participación de los sectores de la sociedad civil y del gobierno directamente involucrados con el fin de prevenir, mediar y solucionar conflictos sociales.
- **Foro interconsejos.** Mecanismo para el diálogo entre representantes de los consejos y comisiones de políticas públicas, con el fin de acompañar las políticas públicas y los programas gubernamentales, formulando recomendaciones para perfeccionar su intersectorialidad y transversalidad,
- **Audiencia pública.** Mecanismo participativo de carácter presencial, consultivo, abierto a cualquier interesado, con la posibilidad de manifestación oral de los participantes, cuyo objetivo es subsidiar decisiones gubernamentales.
- **Consulta pública.** Mecanismo participativo de carácter consultivo, abierto a cualquier interesado, que busca recibir contribuciones por escrito de la sociedad civil sobre para determinados asuntos definidos en la convocatoria correspondiente.
- **Ambiente virtual de participación social.** Mecanismo de interacción social que utiliza tecnologías de información y de comunicación, en especial la internet, para promover el diálogo entre APF y la sociedad civil.

Hubo amplia resistencia de algunos sectores políticos con relación a esa reglamentación<sup>20</sup>, que ha sido considerada como "bolivariana" por los sectores más conservadores de la sociedad. Esa narrativa ideológica, contraria a la participación social, ganó fuerza en el nuevo gobierno que propuso entonces la revocación del texto anterior y la extinción de colegiados. El nuevo texto normativo establece que:

Art. 5. A partir del 28 de junio de 2019, quedan extintos los órganos colegiados de los que trata este decreto.

Parágrafo único. Lo dispuesto en el capítulo no se aplica a los órganos colegiados:

- I. Previstos en el reglamento interno o en el estatuto de instituciones federales de enseñanza.
- II. Creados o alterados por acto publicado a partir de 1.º de enero de 2019.

.....  
<sup>20</sup> Consultado el 20/03/2018: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/contrariada-com-decreto-de-dilma-oposicao-impede-vota-coes-na-camara.html>  
<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/faq-decreto-3508.html>

Por el momento, la mayoría de los consejos restantes no funcionan debido a la falta de fondos mínimos para celebrar sus reuniones ordinarias. Además, muchos miembros están modificando su membresía para extinguir o disminuir la participación de la sociedad civil<sup>21</sup>, como el Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama)<sup>22</sup> y el Consejo Nacional de Política de Drogas.<sup>23</sup>

Estos diversos mecanismos formales de participación que tienen la finalidad de permitir el acceso del ciudadano al proceso decisorio, superando la tentación de los regímenes dictatoriales. Acercan las políticas públicas a los ciudadanos interesados mediante la construcción de mejores políticas públicas para el país; sin embargo, los gobiernos autoritarios tienden a reducir la participación social para dar menos espacio para el diálogo democrático, argumentando la necesidad de eficiencia y la demora en las decisiones que requieren consulta previa y debate.

El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) posee la plataforma "Participación en Foco"<sup>24</sup> que divulga publicaciones sobre la participación institucional y no institucional y agrega producciones de espacios de investigación y de la academia sobre el tema de la participación política. En el estudio "Participación Social como método de gobierno: Un mapeo de las interfaces socioestatales en los programas federales", el IPEA tomó como punto de partida y por objeto principal de estudio los programas federales que componen los Planos Plurianuales (PPA) 2004-2007 y 2008-2011 y, a partir de los programas, evaluó la existencia, incidencia y distribución de dichos mecanismos<sup>25</sup>. Las conclusiones del estudio corroboraron un crecimiento relevante de las interfaces socioestatales, es decir, un aumento de la participación social en las políticas públicas, con la consolidación de mecanismos más cercanos a determinadas políticas. Por ejemplo, mientras que los consejos y las conferencias se asociaban al aumento de legitimidad; la transparencia y control, audiencias y consultas públicas, así como las reuniones con grupos de interés, demostraron mayor aproximación con la función de corrección de rumbos y metodologías de los programas.

Varios fueron los esfuerzos realizados para la creación de mecanismos de participación social a partir de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Uno de ellos fue la creación del portal "Participa BR"<sup>26</sup>, que es una plataforma Federal de la Participación Social. Se trata de un ambiente virtual de participación social que se configura como otro espacio para la participación en Brasil, que favorece la escucha y diálogo entre el Gobierno Federal y la sociedad civil. La plataforma, totalmente desarrollada en *software* libre tiene

.....  
21 Consultado el 23/07/2019: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-recriados.htm>

22 Consultado el 23/07/2019: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/07/15/conama-define-por-sorteio-novos-conselheiros-decreto-deve-ser-questionado.htm>

23 Consultado el 23/07/2019: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/22/nao-podemos-ficar-refens-de-conselhos-diz-bolsonaro-apos-reducao-em-orgaos.htm>

24 Consultado el 23/03/2018: <http://www.ipea.gov.br/participacao/>

25 Consultado el 23/03/2018: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1707.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf)

26 Consultado el 23/03/2018:



como misión aplicar prácticas innovadoras de participación vía internet y oferta de espacios de manifestación y debate para cualquier ciudadano u organización, con el propósito de construir políticas públicas cada vez más eficaces y efectivas.

Toda esta construcción está bajo control, siendo desmantelada por el gobierno actual. La sociedad civil organizada continúa resistiéndose con varias campañas generales y sectoriales. Al respecto, las redes de investigadores que se dedican a estudios sobre participación y democracia en Brasil han manifestado su preocupación en redes sociales, medios de comunicación y en el Congreso Nacional. Entre las acciones de la red surgió la campaña "Consejo de Necesidades de Brasil", la Plataforma de Democracia y Participación, así como el Pacto por la Democracia que es una articulación de la sociedad civil brasileña centrada en la defensa y la mejora de la vida política y democrática en Brasil.

## ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 61, establece el derecho a participar en los asuntos de interés público y la planificación participativa para el desarrollo. La participación ciudadana en Ecuador está regulada por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). En su artículo 5 se identifican los mecanismos que el Estado garantiza como derecho ciudadano<sup>27</sup>, a saber: iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato.

- a. **Iniciativa popular.** La LOPC reconoce este derecho como el mecanismo para proponer, crear, reformar y derogar las normas jurídicas ante la función legislativa u otra institución u órgano de gobierno, estableciendo un porcentaje no menor al 0,25 % de respaldo de las personas inscritas en el registro electoral.
- b. **Reforma constitucional por iniciativa popular.** También definida como referéndum, permite proponer enmiendas de uno o varios artículos de la Constitución, por iniciativa de la ciudadanía en tanto se cuente con el respaldo de al menos el 8 % de las personas inscritas en el registro electoral nacional.
- c. **Consulta Popular.** Mecanismo de participación con tres modalidades: aquella convocada por el presidente de la República, la LOPC establece que este puede solicitarla en asuntos que se estime convenientes dentro de las facultades establecidas en la Constitución; la consulta popular convocada por los gobiernos autónomos descentralizados que requiere la decisión certificada de tres cuartas partes de sus integrantes; y la consulta popular por iniciativa ciudadana, las cuales pueden ser solicitadas por los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía, excluyendo los asuntos relacionados con el gasto público o la organización político administrativa del país.

.....  
<sup>27</sup> La legislación vigente denomina estos mecanismos de "democracia directa", para efectos del presente trabajo fueron considerados debido a su importancia como espacios de participación ciudadana.

**d. Revocatoria del mandato.** Puede ser dirigido a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo. La LOPC establece que solo podrá presentarse la iniciativa de este mecanismo una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último.

Por su parte, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS, identifica la separación de Mecanismos de Participación Ciudadana de aquellos de control social. Los primeros, previstos por el CPCCS, se dividen en seis tipos de espacios y es coordinado por la Subdirección Nacional de Promoción de la Participación:

- **Consejos ciudadanos sectoriales:** la Constitución, en su artículo 279, identifica a los Consejos Ciudadanos como aquellas instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo que orientarán al desarrollo nacional. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) en sus artículos 52, 53, 54 y 55 establece el marco regulatorio de estos mecanismos. A través de estos consejos pretenden monitorear las decisiones de políticas y planes sectoriales ministeriales, el seguimiento y evaluación de la ejecución de dichas políticas, así como generar debates públicos sobre temas nacionales. Un ejemplo es el Consejo Ciudadano Sectorial de Salud, instancia de diálogo y deliberación constituido por representantes de la sociedad civil, organizaciones populares e instancias académicas (Ospina Peralta, 2012).
- **Consejos consultivos:** el artículo 80 de la LOPC identifica a los consejos consultivos como mecanismos de asesoramiento con una función consultiva, convocadas por las autoridades y dirigido a conformarse por ciudadanos u organizaciones civiles.
- **Audiencias públicas:** instancias de atención a la ciudadanía que pueden presentar pronunciamientos o peticiones para que sean atendidas por la autoridad competente, según lo marca la LOPC en sus artículos 73-75.
- **Presupuestos participativos:** Como la marca la LOPC en sus artículos 215 a 241, constituyen mecanismos de consenso en materia de planeación presupuestal pública entre las autoridades, la ciudadanía y las organizaciones sociales. Son mayormente utilizados por los gobiernos autónomos descentralizados.
- **Asambleas ciudadanas:** se constituyen como espacios de deliberación pública entre ciudadanos con la finalidad de incidir de manera informada en el ciclo de políticas públicas y la prestación de los servicios (CPCCS, 2018).
- **Silla vacía:** de acuerdo con la LOPC, en su artículo 77, la silla vacía corresponde a un espacio que será ocupado por uno o más representantes de la ciudadanía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo establece la normatividad. La o las personas que participan en esta “silla vacía” como representantes tienen derecho a voz y voto por lo que adquieren responsabilidad civil y administrativa (CPCCS, 2018).
- **Cabildos populares:** el artículo 76 de la LOPC identifica a estos mecanismos con un carácter exclusivamente consultivo, dirigido a la participación ciudadana en sesión pública.

En cuanto a los mecanismos de control social reconocidos por el CPCCS se identifican los siguientes:

- **Veeduría ciudadana:** se constituye como un mecanismo por medio del cual los ciudadanos realizan el seguimiento, fiscalización y control de la administración y gestión de los recursos públicos por parte del sector gobierno o incluso del sector privado que realice actividades con recursos públicos.
- **Observatorios ciudadanos:** el CPCCS define a estos observatorios como “mecanismos y espacios de participación ciudadana”. Son sus funciones las que remiten a la dimensión de control social: “vigilancia, evaluación y control de ciertos aspectos de la política pública” (CPCCS, 2018), conformados por personas del sector académico, especialistas, técnicos, ciudadanos y organizaciones.
- **Defensorías comunitarias:** tienen como función presentar denuncias a las autoridades competentes de casos de violación o amenaza a los derechos de los ciudadanos. Constituidos por personas de la comunidad, integrantes de organizaciones, docentes, padres de familia y cualquier persona mayor de 15 años interesada en participar.
- **Comités de usuarios:** están constituidos por un grupo de ciudadanos con el interés de dar seguimiento a la prestación de servicios públicos.

La tabla siguiente resume los mecanismos de participación ciudadana.

**Tabla 5.** Mecanismos de participación ciudadana en Ecuador

Mecanismos de democracia directa (Constitución Política de la República del Ecuador)	Iniciativa popular
	Reforma constitucional por iniciativa popular
	Consulta popular
	Revocatoria del mandato
Mecanismos de participación ciudadana	Consejos ciudadanos sectoriales
	Consejos consultivos
	Audiencias públicas
	Presupuestos participativos
	Asambleas ciudadanas
Mecanismos de control social	Silla vacía
	Cabildos populares
	Veeduría ciudadana
	Observatorios ciudadanos
	Defensorías comunitarias
	Comités de usuarios

Fuente: CPCCS, 2018

Además de estos mecanismos, se identifican otros espacios de diálogo, consultivos y de deliberación.

- **Foros ciudadanos-Senplades**

La Senplades tenía la atribución de preparar la propuesta de PND fomentando la participación tanto de representantes del gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, así como de organizaciones sociales y comunitarias, sector privado y la ciudadanía en general. Los foros ciudadanos organizados por la Senplades constituían procesos participativos para retroalimentar el PND (Senplades, 2017). Al sustituir a la Senplades, la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” tendrá a cargo la planificación nacional de forma integral y de todos los componentes e instrumentos del sistema, así como ejercer la secretaría técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa<sup>28</sup>. En el año 2017, el Consejo Nacional de Planificación emitió la resolución 002-2017-CNP para que el Senplades realizara los procesos de participación ciudadana correspondiente al PND.

- **Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir**

Forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP, 2019). Constituye un ejemplo de mecanismo de participación ciudadana de asamblea ciudadana que, por su importancia, destaca en este apartado. Es un espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y los ciudadanos, que contribuye al proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Planes de Desarrollo y Buen Vivir. Está considerada como la máxima instancia de participación ciudadana en la cual convergen los consejos ciudadanos sectoriales, las organizaciones sociales, las asambleas locales de participación, y los pueblos y nacionalidades (Senplades, 2017).

- **Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS)**

El IEPS es una entidad pública adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, responsable de brindar apoyo a los ciudadanos que desean emprender procesos de desarrollo productivo, bajo la Ley de Economía Popular y Solidaria (IEPS, 2019). Como se mencionó en el apartado anterior, el IEPS presta diversos servicios, entre ellos cuenta con el servicio de generación de espacios de diálogos sociales para la interacción entre las organizaciones de la economía popular y solidaria y las instituciones públicas y privadas, constituidos como espacios de intercambio de experiencias e inquietudes para su resolución.

- **Agenda Regional de Población y Desarrollo**

Se identifican otros espacios de relación interinstitucional entre el sector gobierno y el social, cuyo esquema puede considerarse como modalidad de consulta; es el caso de

.....  
<sup>28</sup> Decreto 732 Presidencia de la República de Ecuador, 13 de mayo de 2019.

la *Agenda Regional de Población y Desarrollo después de 2014 en Ecuador*, informe de los progresos en la implementación de políticas públicas, programas y proyectos de acuerdo con lo establecido en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo. En esta Agenda participó la sociedad civil en el análisis de logros y retos de las temáticas planteadas en El Cairo, en el evento Diálogos sobre la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo-CAIRO +20 (2013). Principalmente, se plantean temas pendientes que se abordarían después de 2014, así como menciones de participación en temas de adultos mayores.



# Presupuesto Nacional

## Asignación de recursos públicos a OSC

En general, en la región latinoamericana, no se cuenta con una política pública específica encaminada al financiamiento de las OSC. En el estudio comparativo del ICNL y Open Society Institute (Nieva y Guadamuz, 2015) se establecen cuatro tipos de sistema de asignación de recursos gubernamentales a OSC:

1. Discrecionales
2. Institucionalizados limitados
3. Mixtos: institucionalizados y discrecionales
4. Institucionalizados corporativos

A diferencia de Ecuador, donde no se identificaron subvenciones públicas, en Brasil, Chile, México<sup>29</sup> y Uruguay existen algunas asignaciones presupuestales, esto es, transferencias de recursos públicos que los ministerios realizan a las OSC; algunos de ellos toman la forma de fondos competitivos por lo que las OSC concursan, como son el caso de México por medio del Programa de Coinversión Social del Ministerio de Desarrollo Social (con una progresiva reducción anual de recursos) y de Chile con los Fondos Mixtos de Apoyo Social y el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Resalta también el caso de Nicaragua, donde no existe una regulación en la materia; no obstante, en 2014 se distribuyeron cerca de USD 1 000 000 entre 86 OSC (Storto, 2014).

En particular, en Chile, los Fondos Mixtos de Apoyo Social fueron establecidos a través de la Ley sobre Donaciones con Fines Sociales cuya finalidad es apoyar iniciativas de las OSC dirigidas a proyectos que beneficien a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad

.....  
 29 Hasta 2018, en el caso de México, suspendidos en su totalidad por Circular presidencial en enero de 2019.

(Ministerio de Desarrollo Social, 2019), opera mediante el Registro de Donatarios que realiza el Ministerio de Desarrollo Social y un Consejo responsable de la asignación de las donaciones sociales. El Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público también está respaldado por la Ley 20 500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. El fondo tiene por objetivo financiar iniciativas de carácter local, regional y nacional cuya finalidad sea la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente o cualquiera otra de bien común (Ministerio General de Gobierno, 2019).

## MÉXICO

La Ley Federal de Fomento establece, en su artículo 6, el derecho de acceder a apoyos y estímulos públicos que, para fomento de las actividades previstas en la propia ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, así como gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia.

El Gobierno Federal entrega al Poder Legislativo el Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados a favor de las organizaciones de la sociedad civil. En dicho informe, se reportan los apoyos económicos a las OSC, mismos que han oscilado entre los USD 230 y 370 millones<sup>30</sup> entre 2011 y 2018, para entre 2200 y 3300 OSC del país (Sedesol, 2011 a 2018). Al respecto, estudios como los de Muñoz (2015), Becker y Ulloa (2018) y De la Vega (2017) revelan dudas sobre el destino de dichos recursos hacia las OSC. En este sentido, Ulloa señala lo siguiente:

*En México, órganos de gobierno y asociaciones relacionadas con entidades gubernamentales (government-organized non-governmental-organizations o GONGO, por sus siglas en inglés) cuentan con una CLUNI [Para mayor detalle ver Volumen I de esta serie] para acceder a recursos destinados al fomento de actividades de las OSC. Si bien este tipo de organizaciones pueden ser vehículos adecuados para algunas actividades, también pueden representar una amenaza para las OSC al absorber una parte de los recursos públicos destinados a las actividades de fomento de las organizaciones civiles. Más aún considerando que algunas de ellas tienen una larga trayectoria en evadir las exigencias marcadas por las leyes en términos de enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o crear la falsa idea de una SC floreciente en México.*

Irish, Kushen y Simon, 2004.

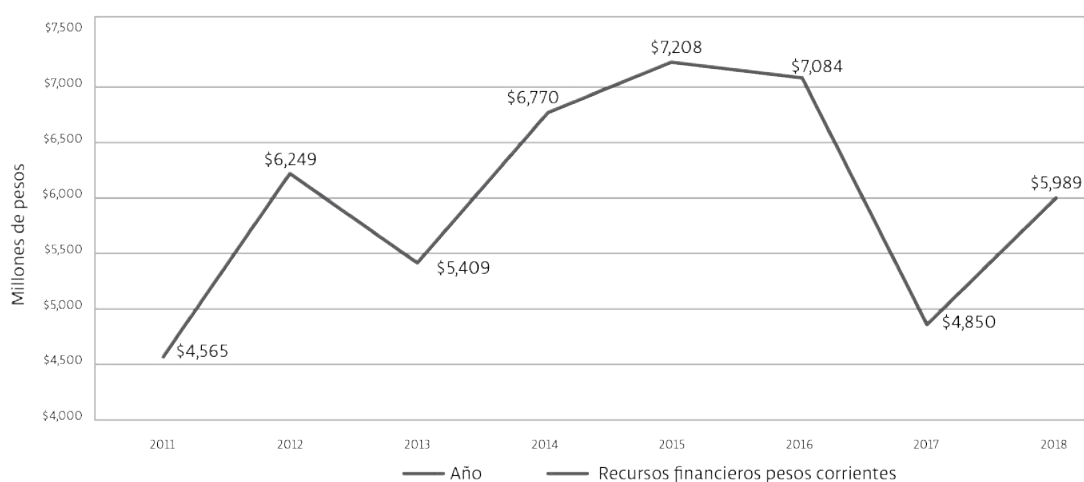
.....  
<sup>30</sup> Tipo de cambio pesos por dólar, USD 19,50



De la Vega, por su parte, afirma que el Gobierno Federal ha entregado recursos tanto a OSC con CLUNI como a asociaciones conformadas por el propio gobierno. Como ejemplo, expone el caso del Ministerio de Educación Pública (SEP) que, en 2014, entregó recursos a entidades que forman parte del gobierno y que fueron contabilizados como financiamiento público a OSC en la citada Cuenta Pública, tal es el caso de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, así como la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.

Entre 2011 y 2018, los reportes de la Cuenta Pública indican que el financiamiento público a OSC ha tenido variaciones en el período, siendo el mayor incremento de 2011 a 2012 al aumentar un 32 % y el de mayor recorte al fondeo en el año 2017 al caer un 35 %.

**Figura 11.** Financiamiento público a OSC en México. Pesos corrientes



Fuente: Informes de la Cuenta Pública 2011 a 2018

La variaciones en el financiamiento se pueden observar de mejor manera en la gráfica 4, donde se analizan los datos a pesos constantes de 2011 y se observa que, entre 2011 y 2018, prácticamente no hay diferencia en la asignación presupuestal. Así, mientras que en 2011 se asignaron USD 234 millones, en 2018, la cifra es de USD 238 millones, un crecimiento comparativo real del 1,7 %. Con el inicio del nuevo gobierno, en el mes de enero de 2019, se anunció la cancelación de todos los subsidios federales a OSC bajo el argumento de que las organizaciones eran un “intermediario” entre el gobierno y los beneficiarios, en un momento en que la nueva política pública opta por las transferencias monetarias universales, por la que el gobierno federal entrega recursos de manera directa a los ciudadanos. Es de esperarse en consecuencia que el monto reportado en la Cuenta Pública para 2019 revele una drástica caída en el financiamiento público.

**Figura 12.** Financiamiento público a OSC en México. Pesos constantes



Fuente: Informes de la Cuenta Pública 2011 a 2018

Este nuevo escenario es adverso y confirma las tendencias restrictivas a la sociedad civil a escala global. Tendencia que no parece depender de una corriente ideológica particular —al existir gobiernos de diverso corte realizando acciones restrictivas— sino de falta de compromiso o una abierta animadversión a aquellas instituciones que salvaguardan el pacto democrático. El presidente López Obrador ha buscado estigmatizar, a través de los medios de comunicación, a las OSC al catalogarlas de organizaciones (todas) ligadas a intereses empresariales; o bien ricas y corruptas, o como representantes de una ideología neoliberal, pretendiendo generalizar e invalidar la acción ciudadana, como si esta fuera de pronto homogénea y no respondiera a su normal diversidad.

### AMLO llama hipócrita a la CNDH, 'no tiene autoridad moral para opinar sobre estancias infantiles'



Esta nueva administración ha denostado no solo a la sociedad civil organizada; también ha ignorado el informe anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e incluso ha rechazado públicamente la recomendación de la propia Comisión con respecto de las violaciones manifiestas de derechos humanos de niños y niñas. Adicionalmente, una de las instancias

gubernamentales más legitimadas por las OSC como el Instituto Nacional de Desarrollo Social, instancia que funge como Secretaría Técnica de la Comisión —intergubernamental— de Fomento a las Actividades de las OSC, ha sufrido recortes presupuestales significativos que ponen en riesgo la operación del Registro Federal de OSC y el ya citado Programa de Coinversión Social, por medio del cual, durante tres sexenios, se asignaban recursos públicos a las organizaciones por medio de un proceso de convocatoria y dictaminación transparente.

## BRASIL

La Ley 13 019 / 2014<sup>31</sup> estableció distintos tipos de asociaciones con las OSC, a partir de las que pueden firmar el término de incentivo para reconocer iniciativas de interés público desarrolladas por OSC, el plazo de colaboración para la ejecución de políticas públicas y acuerdos de cooperación (sin recursos financieros) para asociaciones que actúan para la producción o distribución de un bien público. Según la misma Ley, las organizaciones también cuentan con un mecanismo de participación llamado Procedimiento de Manifestación de Intereses Sociales (PMIS), que permite la participación de cualquier ciudad, movimiento social u OSC en la formulación de ideas que puedan generar alianzas para diagnósticos identificados en sus comunidades o alrededores. Es un mecanismo de participación social a través de iniciativas en la forma de alianzas de interés público que se asemejan al presupuesto participativo, pero no definen recursos, sino objetos de convocatorias públicas nuevas y futuras. Puede usarse para provocar que la APF invierta en ciertas áreas.

Un estudio reciente realizado por IPEA<sup>32</sup> muestra que, de las 820 000 OSC activas en Brasil, solo 22 000 (2,7 %) recibieron fondos federales entre 2010 y 2018. Se transfirió a estas entidades un total de \$ 118, 5 mil millones en este período, equivalente al 0,5 % del presupuesto anual de la Unión. Además del valor reducido en comparación con el presupuesto total del Gobierno Federal brasileño, alrededor de \$ 25 billones, el estudio señala una tendencia a la baja en el número de transferencias debido a la ausencia de leyes nacionales que regulen la transferencia de recursos a la sociedad civil.

Desde mediados de 2016, cuando entró en vigencia la Ley 13 019, también fue el momento en que la presidenta electa Dilma Rousseff fue despojada de su mandato por un proceso de destitución percibido por gran parte de la sociedad brasileña e internacional como un "golpe parlamentario". Ha habido un cambio drástico en la forma en que se llevan a cabo las políticas federales en Brasil, lo que resulta en una disminución en el valor del trabajo de las OSC y, en consecuencia, en la transferencia de recursos presupuestarios por parte del Gobierno Federal a las OSC. Esta situación se agravó aún más con la elección del presidente Jair Bolsonaro, quien, como se ha señalado, tiene una agenda clara de criminalización de las actividades de las organizaciones que trabajan en temas de promoción de derechos al medio ambiente y derechos de minorías, entre ellas las mujeres, la población LGBT y los pueblos tradicionales. Por lo tanto, a pesar de los mecanismos de financiación pública para las OSC en Brasil, el nuevo gobierno tiene una agenda clara de dismantelar y vaciar estos mecanismos, como sucede actualmente con el "Fondo del Amazonas", el mayor proyecto de cooperación internacional para la preservación de la selva amazónica, con el apoyo de

.....  
31 A integra da Lei 13.019/2014 em espanhol pode ser consultada em [http://www.participa.br/articles/public/0028/8041/Lei\\_13.019\\_-\\_ES-PANHOL.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0028/8041/Lei_13.019_-_ES-PANHOL.pdf)

32 IPEA, "Por último, ¿qué muestran los datos sobre la actuación de las ONG?" Análisis de transferencias federales y proyectos ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil en Brasil. Brasilia. 2019. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190625\\_td\\_2483.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190625_td_2483.pdf). Último acceso el 25/06/2019

donaciones de los gobiernos de Noruega y Alemania, y con una pequeña participación de recursos del gobierno brasileño.

El presidente Bolsonaro, contrario a los compromisos internacionales de Brasil en el momento de la creación del Fondo Amazonas en 2008, ha anunciado que utilizará recursos del Fondo para pagar una compensación a los propietarios de tierras con áreas protegidas, en lugar de destinarlos para financiar proyectos de reducción de la deforestación y apoyo a iniciativas comunitarias y de pueblos forestales que ayuden a su preservación. La propuesta del gobierno brasileño fue rechazada por los gobiernos de Noruega y Alemania, causando vergüenza internacional y poniendo en peligro la continuidad del Fondo Amazonas y las importantes iniciativas de interés público de numerosas OSC que operan en la región.

En el decreto que establece la Política Nacional de Participación Social, inciso V del artículo 4, define como uno de sus objetivos, desarrollar mecanismos de participación social en las etapas del ciclo de planificación y presupuesto. Una de las posibilidades de la participación social en las etapas del ciclo de planificación y presupuesto se da a través del "Presupuesto Participativo", por medio del cual ocurre la participación directa del ciudadano en la definición de las políticas públicas y sus aspectos financieros. El presupuesto participativo es, así, la forma de participación popular en la elaboración del presupuesto público. Este constituye una especie de "tercer centro de opinión" de cuestiones presupuestarias, que funcionaría paralelamente al Poder Ejecutivo, que propone el proyecto de ley presupuestaria, y al Poder Legislativo, que lo aprueba. Este procedimiento fue difundido en diversos municipios brasileños, es un importante instrumento de complementación de la democracia representativa, pues permite que el ciudadano debata y defina los destinos de una ciudad. En él, la población decide las prioridades de inversiones en obras y servicios por realizarse cada año, con los recursos del presupuesto del ayuntamiento. Además, estimula el ejercicio de la ciudadanía, el compromiso de la población con el bien público y la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad sobre la gestión de la ciudad<sup>33</sup>.

## ECUADOR

En el caso de Ecuador, no existe un programa gubernamental o algún mecanismo de política pública, que hayamos identificado, que esté encaminado a financiar con recursos del gobierno nacional a las OSC. De hecho, el Instituto de Estudios Ecuatorianos (2017) señala que la fuente principal de financiamiento de las OSC ecuatorianas es la cooperación internacional, seguida del intercambio de recursos con otras OSC. Como tercera y cuarta fuentes de financiamiento se encuentran la atracción de voluntariado y el desarrollo de proyectos para el Estado, respectivamente. Como advierten en el mismo estudio, "existe

.....  
<sup>33</sup> Noticias/links en: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo> y <https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>

una alta dependencia de la cooperación internacional que ha tenido efectos como las limitaciones económicas para la investigación y generación de información, el trabajo en territorio y la cobertura de gastos administrativos, operativos y logísticos”.

Asimismo, Chiriboga (2014) señala en su estudio lo siguiente respecto del financiamiento público:

*[En Ecuador] ha crecido la importancia de la financiación obtenida por medio de contratos con el Estado que, en muchos casos, se ha vuelto la principal fuente. Esta se origina principalmente en la participación en concursos por medio del sistema estatal de compras públicas, sea en forma individual o en consorcios. Donaciones directas del Estado no existen, salvo para instituciones de protección social. Hoy en día, muchas de las ONG más grandes dependen hasta en un 70 %<sup>34</sup> de financiamiento originado en fuentes públicas, tanto del Estado central como de los GAD.*

.....  
34 Sin fuente de información.



# Conclusiones

En el primer tomo de este estudio, partimos de la premisa de la necesidad de contar con un marco regulatorio específico para las OSC en nuestros países. Así, encontramos un amplio, aunque en ocasiones complejo andamiaje legal orientado tanto a la regulación como al fomento de los derechos de las organizaciones en Brasil y en México. Este marco legal está caracterizado por un abordaje de ciclo de vida organizacional, donde se reconocen derechos y obligaciones desde su nacimiento, a lo largo de su existencia y hasta la eventual liquidación de las OSC. En Ecuador encontramos un limitado número de regulaciones, las cuales están orientadas principalmente a la regulación de dos momentos, el nacimiento y la muerte de las organizaciones.

En ese mismo tomo advertimos también que la sola existencia de un marco legal no garantiza su cumplimiento en tanto que, por sí sola, la ley es incapaz de materializar el ejercicio de los derechos. Para tal efecto, señalamos que es indispensable el diseño de políticas públicas específicas, impulsadas desde las administraciones públicas nacionales o federales. Estas políticas públicas se analizaron en este segundo tomo a partir de cuatro categorías:

- a. Plan nacional de desarrollo o equivalente
- b. Programas públicos específicos dirigidos a las OSC
- c. Mecanismos de participación ciudadana
- d. Presupuesto gubernamental hacia las OSC

La planificación nacional del desarrollo es más que el cumplimiento de una norma. Más allá de las críticas respecto de su capacidad instrumental para llegar a los objetivos nacionales propuestos, la planeación y su herramienta más simbólica, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o equivalente, revela los asuntos de la agenda pública que habrán de ser el corazón de la voluntad política del gobierno recién elegido. Así, el PND vale tanto por lo que dice como por lo que omite.

La planificación nacional del desarrollo es relativamente reciente en los países analizados. Es, en términos generales, una invención programática del último cuarto del siglo XX. En **Brasil**,

el Decreto 2829 del 29 de octubre de 1998 sentó las bases de la planeación del desarrollo. Así, el Plan Plurianual 2016-2019 consideró, en su diseño, el desarrollo de la agenda normativa de simplificación y desburocratización de la relación entre el gobierno y las OSC. Con ello, en esa etapa, Brasil se ponía a la vanguardia del fomento al impulsar desde el Ministerio de Gobierno el Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC). No obstante, igual que como se vio en el caso mexicano, con la entrada del nuevo gobierno, las OSC han sido desdibujadas de la narrativa gubernamental y aún se desconoce si estarán presentes como objeto de fomento en alguno de los objetivos, estrategias o líneas de acción del Plan Plurianual 2020-2023.

En **México**, la planeación nacional del desarrollo se inicia formalmente en 1983 en el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado con la publicación de la nueva Ley de Planeación. Como antecedente, se tiene la Ley de Planeación de 1930 centrada en una serie de planos geográficos y estadísticos que distan de lo que hoy concebimos como PND (Carrillo, 2014). En los últimos sexenios, los PND habían reconocido a las OSC como actores del desarrollo, en algunos casos más y en otros menos, pero, desde 2000 a 2018, habían estado presentes. El actual PND dice más por lo que omite sobre el tema. Tanto en el documento como en el discurso presidencial, las OSC fueron satanizadas y calificadas como intermediarias que encarecen las transacciones económicas y sociales y que además tienen un bajo nivel de impacto social.

A diferencia de lo que se observa en el marco regulatorio, la política pública hacia las OSC en **Ecuador** tiene dispositivos institucionales que, si bien pueden parecer poco visibles, se encuentran en el mapa de la oferta gubernamental. La planeación nacional surge en 1954 con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954, misma que, en 1979, sería remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) y posteriormente, en 2004, mediante el Decreto Ejecutivo 1372, se crearía la multicitada Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)<sup>35</sup>. El fin detrás de los planes nacionales de desarrollo de 2007 a 2021 ha sido el Buen Vivir (Hidalgo y Cubillos, 2017), entendido desde el concepto indígena *kichwa* de *sumak kawsay*, como vida límpida y armónica en el que convergen las dimensiones de identidad, equidad y sostenibilidad (Cubillo-Guevara et al., 2016). En este contexto, la oferta del partido político en el poder durante este período convocaba “a toda la ciudadanía, a todas las organizaciones sociales, sindicales, indígenas, de mujeres, de emigrantes, de ecologistas, de jóvenes, de jubilados, también a las asociaciones de artistas, de deportistas, de profesionales, de investigadores, de académicos comprometidos con la construcción de una sociedad equitativa, justa, libre y competitiva” (Alianza País, 2006). Así, las OSC estarían presentes en el discurso político, pero también en el sistema nacional de planeación de Ecuador, particularmente en el PND 2017-2021 en dos objetivos y algunas políticas y metas específicas.

.....  
35 Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Consultado 24.10.2019 <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>



El modelo de avance hacia la inclusión de las OSC en la planeación nacional de desarrollo del que en algún momento, Brasil y México fueron protagonistas en América Latina, terminó por fracturarse al grado de la omisión de las organizaciones como actores del desarrollo, con la consecuente ausencia de políticas públicas orientadas a su fortalecimiento. Ecuador, por su parte, a diferencia de los resultados vistos en el Tomo I de este estudio sobre marco legal, avanza gradualmente, no sin avances y retrocesos, en retomar una narrativa que por cierto tiempo se perdió durante el segundo período del expresidente Rafael Correa. Las políticas públicas hacia las OSC en el país están tratando de dejar atrás los ataques de los que fueron objeto varias OSC, como en 2013 cuando el gobierno revocó el estatus legal de la Fundación Pachamama, cerrándola el 4 de diciembre de 2013 debido a su participación en protestas contra el desarrollo minero en Ecuador (Carta abierta, 05.12.2013). Entre las acciones de gobierno más relevantes destacan la creación del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una herramienta de recopilación de información y consulta, así como algunos programas como la Escuela Permanente y Continua de Formación Política y Ciudadana, el Proyecto de Estrategias de Participación de la Sociedad Civil para la Construcción de Políticas Públicas, entre otros. En síntesis, en el caso ecuatoriano, encontramos desafíos importantes para concretar en el diseño de sus planes nacionales de desarrollo, objetivos, estrategias y metas más específicas para el fomento de las OSC. Esto es, diseñar dispositivos institucionales más claros que aterricen las acciones gubernamentales del gobierno nacional en instrumentos para el desarrollo de las organizaciones. Los mínimos institucionales necesarios están dados para transitar de la primera etapa de reconocimiento de derechos a la segunda etapa de construcción de dispositivos en materia de fomento a las OSC en Ecuador son factibles tanto desde las posibilidades de la oferta política y gubernamental como desde la articulación con grupos consolidados de organizaciones como la Confederación Ecuatoriana de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la segunda categoría de análisis de este tomo, los mecanismos de participación ciudadana. Encontramos que Brasil y Ecuador disponen de un mayor número de mecanismos de democracia directa, ambos países reconocen la iniciativa popular. Brasil además reconoce, en el artículo 14 constitucional, el plebiscito y el referéndum. Ecuador reconoce en su constitución, además de la iniciativa popular antes citada, la reforma constitucional por iniciativa popular, la consulta popular y la revocatoria del mandato. México, en cambio, aún no dispone a escala federal de mecanismos de participación ciudadana como sí los tiene la capital del país en la reciente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

En cuanto a los mecanismos de democracia indirecta, encontramos una amplia oferta en los tres países con algunas particularidades que se pueden identificar en la siguiente tabla.

**Tabla 6.** Mecanismos de participación ciudadana indirecta (MPCI)

BRASIL MPC: hasta antes del nuevo gobierno. Decreto Federal 9759 / 2019	ECUADOR	MÉXICO MPC: hasta antes del nuevo gobierno. Reporte CG 090 / 2017
1. Consejo de políticas públicas	1. Consejos ciudadanos sectoriales	1. Asambleas
2. Comisión de políticas públicas	2. Consejos consultivos	2. Comités
3. Conferencia nacional	3. Audiencias públicas	3. Consejos
4. Receptoría pública federal	4. Presupuestos participativos	4. Foros de consulta
5. Mesa de diálogo	5. Asambleas ciudadanas	5. Juntas
6. Foro interconsejos	6. Silla vacía	6. Mesas de diálogo
7. Audiencia pública	7. Cabildos populares	7. Observatorios
8. Consulta pública	8. Veeduría ciudadana	8. Grupos de trabajo
9. Ambiente virtual de participación social	9. Observatorios ciudadanos	9. Jurados y órganos de dictaminación
	10. Defensorías comunitarias	10. Reuniones públicas de información
	11. Comités de usuarios	

Fuentes oficiales de cada país

Hicimos notar que, si bien existe una amplia gama de MPCI, esto no significa necesariamente que sean espacios deliberativos eficientes para el diseño, implementación, monitoreo o evaluación de una política pública. Estos mecanismos pueden reclasificarse utilizando otras categorías analíticas como su duración (temporales y permanentes) o propósito (consultivos, cogestivos, evaluativos), siendo justamente esta clasificación la puerta de entrada para un análisis más robusto. Por ejemplo, en México encontramos un predominio de los mecanismos consultivos y muy pocos de carácter cogestivo y evaluativo. Asimismo, observamos que su sola existencia tampoco garantiza su continuidad, también en México pudimos advertir cómo los gobiernos pueden insertar barreras desgastar la participación ciudadana en estos mecanismos por medio de la burocratización de la relación, la degradación del nivel interlocución gubernamental (servidores públicos de bajo nivel al frente del mecanismo) y el más grave, el incumplimiento de la ley (menor número de sesiones a las establecidas en la normativa, por ejemplo). Otros ángulos de análisis nos invitan a pensar en qué tan activa es la participación de las OSC, qué tan institucionalizados están, cuáles son los procesos de selección de sus integrantes, que tan pública es la información de sus reuniones; análisis para el cual aún hace falta información más precisa en nuestros países, pero que resulta urgente para un estudio sobre la calidad de democracia.

El financiamiento público es el lado más desatendido de la política pública. En Brasil y México, los fondos públicos se han reducido a casi cero en los gobiernos actuales, mientras que, en Ecuador, han sido prácticamente inexistentes, con algunas asignaciones a organizaciones de manera discrecional. Al respecto, Hansmann (1980) ha señalado la pertinencia y eficiencia de la asignación de recursos públicos en tanto que las OSC distribuyen de mejor manera los servicios en aquellos lugares donde la demanda es heterogénea, además de reducir los costos de transacción, particularmente aquellos relacionados con los costos de información y de negociación (Valentinov, 2007). Una discusión latinoamericana sobre los impactos del financiamiento al desarrollo a través de OSC, con los adecuados instrumentos de rendición de cuentas y transparencia, se vuelve necesaria para poner el tema en la agenda pública y gubernamental de nuestros países.

Finalmente, consideramos que Ecuador atraviesa por un momento político propicio para impulsar una agenda de trabajo sobre los derechos de las OSC. Desde hace varios años, el movimiento de pueblos indígenas ha abanderado movimientos sociales que han servido de contrapeso al poder político, y hoy existen más colectivos interesados en el tema. Si bien ante los distintos momentos por lo que atravesó la relación gobierno-sociedad civil durante el gobierno del expresidente Rafael Correa, hoy hay un avance articulado en las demandas para el fortalecimiento de las OSC, entre las que destacan (Confederación de OSC, 2019):

*En materia de legislación, la pieza más importante es la propuesta de Ley Orgánica de las Organizaciones de la Sociedad Civil con una perspectiva de fomento durante el ciclo de vida de las OSC y con un principio de armonización de los dispositivos institucionales como el SIOUS, el financiamiento público y privado, así como de alianzas gobierno-sociedad civil; mientras que, en materia de política pública, destaca la propuesta para la elaboración del Modelo de Gestión de Alianzas Público-Privadas y la consecuente reforma a la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública. Esta sería la base para la incidencia de las organizaciones en el diseño, monitoreo, implementación y evaluación de las políticas públicas.*

La relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil es complejo. Aquí hemos advertido la necesidad de plantear esa relación desde diversos ángulos:

- La relación gobierno-sociedad civil es un espacio de tensión política. Ello supone comprender desde el servidor público y del ciudadano que participa, que ambos están en espacios de negociación y que es justamente la propia política desde donde se hace la política pública. Para ello es indispensable como prerrequisitos, una cultura de gobernanza por ambas partes y el conocimiento del capital político y los bienes de intercambio político de los cuales disponen las OSC.
- La relación gobierno-sociedad civil debe de tener un abordaje sistémico desde la lógica de la complejidad. No podemos seguir pensando en silos. Los derechos de las OSC no

se agotan en una ley o un programa de gobierno. Hemos señalado la necesidad de ver la ley como el fundamento de la política pública, y a la política pública como un conjunto de dispositivos institucionales disponibles para los ministerios que conforman la administración pública nacional, dispositivos entre los que se encuentran los planes y programas de gobierno donde se incluyan a las OSC como actores centrales del desarrollo, los mecanismos de participación ciudadana en donde las OSC incidan en el diagnóstico, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; el financiamiento gubernamental y los incentivos fiscales para el financiamiento probado; así como los insumos y sistemas de información que permitan monitorear tanto la ley como el desempeño de la política pública hacia las OSC.

- La relación gobierno-sociedad civil, debe abordarse desde el enfoque de derechos para lo cual se requiere un andamiaje legal, el cual es insuficiente si no se acompaña del diseño de políticas públicas como llaves de acceso al ejercicio de los derechos y obligaciones; sin embargo, observamos también que la ley y la política pública son insuficientes si no hay voluntad política del gobierno en turno, de ahí la necesidad de que las OSC impulsen procesos autónomos de incidencia y articulación con otros actores para actuar ante escenarios de gobiernos poco democráticos o repelentes a la participación organizada de la sociedad civil, como ha quedado evidenciado en el caso de Brasil y México.
- El enfoque sistémico incluye analizar la relación gobierno-sociedad civil, desde un prisma de relaciones, tanto con los tres poderes (Ejecutivo-Legislativo-Judicial), como con los tres órdenes de gobierno (Nacional-Estatal-Municipal), así como en las relaciones sociedad civil-sociedad civil, y sociedad civil-empresas lucrativas.

Esperamos con este documento abonar a la construcción de andamiajes institucionales más sólidos que permitan tanto reconocer, como ejercer los derechos de las OSC, e incentivar la articulación entre las mismas, para contener los ataques que de manera sistemática se han presentado contra la sociedad civil en varios de nuestros países latinoamericanos.

# Bibliografía

1. Alianza País. (2006). Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-20011. Propuesta de construcción colectiva. Ecuador.
2. Cepal. (2019). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/asamblea-ciudadana-plurinacional-e-intercultural-para-el-buen-vivir-de-ecuador>.
3. Carrillo, A. (2010) Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada. Tomo II. Volumen 1. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
4. Chávez, C. et, al. (2018) Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC. Instituto Belisario Domínguez. México.
5. Chiriboga, M. (2014). Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio. CEP- Comité Ecuménico de Proyectos. Ecuador.
6. Confederación de Organizaciones de la Sociedad Civil. (2019). Hacia una Ley Orgánica y Alianzas Público-Sociales para el fortalecimiento de la democracia. Unión Europea.
7. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2018). <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/mecanismos/>.
8. Constitución Política de la República del Ecuador.
9. Constitución Política de la República de Brasil.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. De la Vega, M. (2017). Restricciones sutiles a la libertad de asociación. Sur # 26 Revista Internacional de Derechos Humanos. Conectas, Sao Paulo. <http://sur.conectas.org/es/restricciones-sutiles-a-la-libertad-de-asociacion/>
12. Fundación Pachamama. (2013). Carta abierta a Rafael Correa sobre disolución ONG Pacha Mama.
13. Gobierno de Brasil. (2019). <https://adjudicia.jusbrasil.com.br/artigos/661827318/mp-870-2019>, Fecha de consulta 01/07/2019
14. Hansmann, H. (1980). The role of nonprofit enterprise. Volume 89, Number 5, April 1980. Yale University.

15. Hidalgo, A. y Cubillo, A. (2017). Orto y ocaso del Buen Vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021). América Latina Hoy, 78, 2018. Universidad de Salamanca.
16. Instituto de Estudios Ecuatorianos. (2017). Estudio sobre fortalecimiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en el Ecuador: entorno, capacidades y práctica. UNOS Vínculos Universidades y Sociedad civil. Ecuador.
17. International Center for Not-for-Profit Law – ICNL. (2019). Civic Freedom Monitor: Brazil, Mexico y Ecuador. <http://www.icnl.org/research/monitor/Brazil.html> <http://www.icnl.org/research/monitor/mexico.html> y <http://www.icnl.org/research/monitor/ecuador.html> Consultado el 20/06/2019
18. IEPS. (2019). Instituto Economía Popular y Solidaria, <https://www.economiasolidaria.gob.ec/>, Ecuador.
19. Indesol Instituto Nacional de Desarrollo Social, México. (2018). [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437577/PCS\\_IV\\_Trimestral\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437577/PCS_IV_Trimestral_2018.pdf), Fecha de consulta 01 de marzo de 2019.
20. Indesol Instituto Nacional de Desarrollo Social - Sedesol. (2018). Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados a favor de las Organizaciones de la Sociedad civil 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. México
21. Insunza, E. y Hevia, F. (2012). Participación acotada: consejo consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano, en Úlcrom, M. et al. (Ed), Nuevas instituciones de democracia participativas en América Latina: La voz y sus consecuencias. FLACSO. México.
22. Ley Anticorrupción 12.845/2013. Brasil.
23. Ley 13.019 /2014. Marco Normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Brasil.
24. Ley sobre Donaciones con Fines Sociales, [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10222/1834/1/Ley%20Donaciones%20Sociales%20\(2\)\\_ed.doc](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10222/1834/1/Ley%20Donaciones%20Sociales%20(2)_ed.doc), Congreso Nacional de Chile, Chile. Fecha de consulta, 04/03/2019.
25. Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm) Consultado el 20/03/2018.
26. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ecuador. 2010.
27. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Presidencia de la República Ecuador.
28. Ley de Fomento y Colaboración. Ley No. 13.019 / 2014. Brasil.
29. Ministerio de Desarrollo Social, 2019. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/sociedadcivil-y-cooperacion-publico-privada/ley-de-donaciones-sociales/fondo-mixto-de-apoyo-social>, Ecuador.
30. Ministerio de Educación, <https://educacion.gob.ec/el-ministerio-de-educacion-coordina-acciones-con-organizaciones-sociales/>
31. Ministerio de Salud, <https://www.salud.gob.ec/ministerio-de-salud-publica-academia-y-sociedad-civil-analizan-acciones-para-enfrentar-los-factores-sociales-economicos-y-ambientales-relacionados-con-el-cancer/>. Ecuador, fecha de consulta 01/03/2019.

32. Muñoz Grandé, H. (2015). Entrampado Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Centro Mexicano para la Filantropía.
33. Nieva, J, y Guadamuz, C. (2015). Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de la sociedad civil. Una mirada a seis países de América Latina. International Center for Not-for-Profit Law.
34. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. México.
35. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. México.
36. Plan Plurianual 2020-2023. Brasil.
37. Presidencia de la República. Decreto Federal 9759/2019. Brasil
38. Presidencia de la República. Decreto Federal 8726/2016. Brasil
39. Presidencia de la República, Decreto 193, 2017. Requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales por parte de las instituciones competentes del Estado, Ecuador.
40. Presidencia de la República. Decreto 133, 2007. Crea la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, Ecuador.
41. Proyecto de Nación 2019-2024. Movimiento de Regeneración MORENA.
42. Secretaría de Gobernación. (2016). Reporte CG-090. Promover el respeto y la inclusión con programas realizados con las organizaciones de la sociedad civil organizada.
43. Secretaría de Salud. (2019). <https://www.gob.mx/salud>
44. Secretaría General de Gobierno. (2019). <http://fondodefortalecimiento.gob.cl/resena-del-fondo/>, Ecuador.
45. Secretaría General de Gestión Política. (2017). Informe de Aportes de los Foros Ciudadanos, Subsecretaría de Planificación Nacional, Dirección de Planificación, Ecuador.
46. Storto, P. R. (2014). Marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Documento preparado para el proyecto regional de la Mesa de articulación de América Latina y Caribe y sus aliados del sur. Sao Paulo. Disponible en <Http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2015/02/estudio-marcos-regulatorios-de-las-OSC.pdf>
47. Valentini, V. (2007). Some reflections on transaction cost theory of nonprofit organisation. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen.

### Notas periodísticas

1. Blog. Cadena Política. Rubén Aguilar. 5/06/2019.
2. Periódico El Economista <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-nuevo-gobierno-reduce-el-apoyo-a-las-OSC-20181225-0086.html>, México, 25/ 12/ 2018.
3. Periódico El Financiero. Nación 321. Conferencia de Prensa del Presidente Andrés Manuel López Obrador. 10/07/2019

4. Periódico El País, [https://elpais.com/internacional/2019/01/07/actualidad/1546888831\\_024971.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/07/actualidad/1546888831_024971.html), España, 07/01/19
5. Periódico El Universal <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/organizaciones-lamentan-retiro-de-apoyos-plan-de-coinversion>. México 18/12/2018
6. Periódico El Universal <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/segob-asumira-refugio-de-mujeres-victimas-de-la-violencia-amlo>. México 01/03/2019
7. Periódico la Jornada, México <https://www.jornada.com.mx/2018/12/18/politica/007n3pol#>, 18 de Diciembre de 2018.
8. Periódico O Globo, <https://oglobo.globo.com/brasil/ongs-reagem-mp-que-da-poder-de-monitoramento-ao-governo-23358524>, Brasil, 09/01/2019
9. Revista Proceso <https://www.proceso.com.mx/572198/amlo-notifica-a-su-gabinete-no-transferan-ningun-recurso-a-ong-o-sindicatos>. México 14/02/2019.

### Páginas de Internet

1. <https://www.politica.gob.ec/el-suios-permitira-gestionar-vida-juridica-a-organizaciones-sociales-a-traves-de-la-web/>
2. <https://www.politica.gob.ec/reconocimiento-de-personeria-juridica-de-colectividades-que-se-auto-identifiquen-como-ancestrales/>
3. <https://www.politica.gob.ec/proyecto-escuela-permanente-y-continua-de-formacion-politica-y-ciudadana/>
4. <https://www.politica.gob.ec/secretaria-de-pueblos-movimientos-sociales-y-participacion-ciudadana/>
5. [https://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/2017/09/Ficha\\_Proyecto-Pensamiento.pdf](https://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/2017/09/Ficha_Proyecto-Pensamiento.pdf)
6. <https://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/Pensamiento-Politico-1.pdf>





La calidad de la democracia se sustenta en la gobernabilidad, esto es, en la capacidad del gobierno para establecer mecanismos de gobernanza que favorezcan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos públicos. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto técnicas como políticas de las OSC, se inscribe como una de las líneas de acción de todo gobierno abierto, transparente y democrático.

## Rumbo a un marco institucional habilitante para el fomento de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) en Ecuador

Tomo II.  
Políticas públicas para las OSC en Brasil, México y Ecuador

### Autores

Humberto Muñoz Grandé (Coordinador)  
Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo Lopes  
Miguel De la Vega  
Paula Raccanello Storto

### Directora Ejecutiva de Grupo FARO

Ana Patricia Muñoz

### Directora del Área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa

Estefanía Terán V.

### Edición

La Caracola Editores

### Diseño y Diagramación

Storymakers Diseño y Producción



GRUPO  
**faro**  
Ideas y acción colectiva

Diego de Almagro y Pedro Ponce Carrasco, Ed. Almagro Plaza, of. 912  
Telfs.: (593 2) 5 108 011 / 5 133 065  
Código Postal: 170508 / Quito - Ecuador

 @GrupoFARO  
 @GrupoFARO

[www.grupofaro.org](http://www.grupofaro.org)