### FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA ORGANIZADA:

DIAGNÓSTICO Y REFORMAS PARA UN AMBIENTE PROPICIO EN MÉXICO

> Mónica Tapia Álvarez Ma. Isabel Verduzco





## FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA ORGANIZADA:

DIAGNÓSTICO Y REFORMAS PARA UN AMBIENTE PROPICIO EN MÉXICO

> Mónica Tapia Álvarez Ma. Isabel Verduzco \*\*



Ilustración de portada: Luis San Vicente Diseño editorial: Igloo

Derechos Reservados Alternativas y Capacidades, A.C. Luis Cabrera 138-1, San Jerónimo Aculco, 10400 Tels. (55) 5668-8502 y (55) 5595-9111 www.alternativasycapacidades.org contacto@alternativasycapacidades.org

Facebook: Alternativas y Capacidades

Twitter: @fortalecemos

Este documento recoge los principales hallazgos de 10 años de investigación sobre el marco regulatorio y las políticas de fomento en Alternativas y Capacidades. Agradecemos a Ángeles Anaya, Beatriz Campillo, Miguel de la Vega, Raúl Díaz, Sergio García, Michael Layton, Jesús Leal, Diana Nava, Maricarmen Robledo, Gisela Robles y Juan Javier Toledo por sus aportaciones a este proceso, así como a múltiples funcionarios, legisladores y fiscalistas por su compromiso, conocimiento y asesoría. Agradecemos también el apoyo financiero del donante anónimo que hizo posible la elaboración de esta publicación.

## ÍNDICE

. ¿Por qué es necesario fomentar el asociacionismo en México?	6
I. Principios del marco regulatorio y políticas que fomenten un ambiente propici	io
para la sociedad civil y la ciudadanía organizada	11
III.Diagnóstico de las Políticas Públicas de Fomento a las Organizaciones	
de la Sociedad Civil (OSC) y la ciudadanía organizada, a nueve años de la	
Ley Federal de Fomento	
1. EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS OSC EN MÉXICO: UN LARGO Y SINUOSO CAMINO	18
1.1 Antecedentes históricos y dilemas en la definición y el reconocimiento de las OSC	19
1.2 El andamiaje institucional creado por la Ley de Fomento	22
1.3 Nuevos requisitos, viejos obstáculos	23
2.LOS ESTÍMULOS FISCALES PARA LAS OSC	27
2.1 Ley de Impuesto sobre la Renta vs. Ley de Fomento: ¿dos leyes, un solo sector?	28
2.2 El papel del Sistema de Administración Tributaria (SAT): ¿de portero de	
admisión a mejor fiscalizador de OSC y donativos?	35
2.3 Los estímulos fiscales del régimen de las Donatarias Autorizadas:	
¿convienen a las OSC?	40
2.4 Los estímulos fiscales del régimen de las Donatarias Autorizadas: ¿convienen a los donantes privados?, ¿y al Estado?	
2.5 La limitación de derechos fundamentales para las Donatarias Autorizadas	
2.6 Las obligaciones y la transparencia de las Donatarias Autorizadas	
3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO A OSC: LA OTRA ECUACIÓN DEL FOMENTO	
3.1 Panorama del financiamiento público a OSC: montos y dimensión	
3.2 Corrigiendo las definiciones, los sesgos y los montos del financiamiento	) 1
público a OSC	53
3.3 Los mecanismos de asignación del financiamiento público:	) )
¿discrecionales o institucionales?	. 59
3.4 Normatividad del financiamiento público: dispersa e insuficiente	
3.5 El uso y la rendición de cuentas del financiamiento público por parte de las OSC	
3.6 ¿Y los recursos etiquetados por el Congreso?	
4. LA COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LAS OSC	
4.1 El diseño institucional de la Ley de Fomento y sus adversidades	
4.2 Coordinación de las dependencias de la APF para las acciones de fomento a OSC	
cooramación ac ias acpenacións ac la Al Epara las acciónics ac lotticito a OSC	<i>i</i> J

IV.Reform	nas para fomentar un ambiente propicio para la sociedad civil y	
la ciud	adanía organizada	. 76
1. Refo	rmas de la legislación	. 77
2. Refo	rmas normativas y operativas	.81
	rea pendiente de las OSC	
	otros actores del ambiente propicio: bancos, universidades, barras de abo	
	os de notarios, contadores y auditores, instituciones de educación superior	_
Bibliogra	fíα	. 98
Anexos		102
ÍNDICE	DE FIGURAS	
figura 1.	Número de OSC registradas	17
FIGURA 2.	Comparativo de organizaciones de la sociedad civil	.18
FIGURA 3.	Barreras de entrada, un embudo costoso	. 24
figura 4.	Características de regímenes fiscales: Lucrativo, No Lucrativo	
	y Donatarias Autorizadas	28
FIGURA 5.	Comparación entre actividades de las OSC sujetas de fomento	
	(Ley de Fomento), Personas Morales No Lucrativas (Art. 95 del LISR) y sujetas	
	a ser Donatarias Autorizadas (Art. 97 LISR o su Reglamento)	29
	Crecimiento de OSC, Donatarias y con CLUNI (1991-2012)	
FIGURA 7.	Donatarias Autorizadas y OSC con CLUNI (2012)	.38
figura 8.	Diversos regímenes fiscales y sus incentivos	. 40
figura 9.	Ventajas y costos de ser una Donataria Autorizada	. 41
figura 10.	Ejemplos de organizaciones con ingresos diversificados	
	según actividad autorizada	43
	Esquema de deducción de impuestos por donativos	
figura 12.	Monto de donativos privados otorgados a Donatarias Autorizadas	. 46
	Monto de apoyos económicos de las dependencias de la APF a OSC	
	Apoyos reportados como fomento a OSC, con sesgos	
figura 15.	Síntesis de recursos públicos reportados como fomento a OSC, con sesgos	58
figura 16.	Montos de apoyos de SEP (2009), clasificados según su normatividad	
	para asignarlos	. 63



#### ¿POR QUÉ ES NECESARIO FOMENTAR UN AMBIENTE PROPICIO PARA EL ASOCIACIONISMO EN MÉXICO?



a este sector, debido a su "potencia colectiva en la preparación de programas sociales, económicos y políticos —tanto a nivel local como a nivel mundial" (PNUD, s/f. p.1). Hay un consenso internacional de que un sector cívico vigoroso, protegido y confiable ayuda a construir el pluralismo, la estabilidad social, la confianza pública y el respeto por el Estado de derecho, necesarios para el éxito de la democracia (OSI, 2004, p.14).

La diversidad de funciones sociales, políticas y económicas que cumplen las OSC es ampliamente reconocida y se resume a continuación (Tapia-Álvarez, 2011):

Las OSC contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos, labor que han tenido que intensificar en las últimas décadas, como consecuencia de la incapacidad de los gobiernos para ofrecer servicios públicos a la población, el incremento de los sectores vulnerables y el propio desarrollo inequitativo que excluye a grupos marginados. Por su cercanía con las comunidades, su flexibilidad gerencial y su capacidad de respuesta, las OSC generalmente prestan servicios públicos con mayor eficacia y calidad que el gobierno; entienden mejor la problemática y diseñan



metodologías, modelos de atención y estrategias más adecuados a las necesidades de grupos de población específicos (niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, campesinos, indígenas, etc.).

Las OSC se constituyen y profesionalizan para atender problemáticas particulares, como la infancia callejera, la capacitación para el trabajo de jóvenes de escasos recursos, la integración y la defensa legal de migrantes, la prevención y el tratamiento de adicciones; entre otras, problemas complejos que requieren diagnósticos personalizados, programas hechos a la medida y la integración de equipos de personas con diferentes formaciones profesionales (educadores de calle, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, abogados, etc.). Las formas de intervención social que utilizan las OSC generalmente se vinculan con los derechos universales y con el reconocimiento de una diversidad de necesidades en la provisión de servicios sociales. Contribuyen así a aumentar las posibilidades de que el Estado se comprometa con la garantía de los derechos sociales universales, de modo mucho más participativo y permeable al control social (Morales, 1998, p. 133).

- Las OSC incorporan a más actores privados a la esfera pública a favor del desarrollo social. Por su forma de trabajo, convierten los recursos que voluntariamente les donan individuos, empresas e instituciones donantes en un instrumento de cambio social, al vincularlos con las causas, los problemas, los actores, las regiones y los enfoques que promueven este cambio. Al fomentar el trabajo voluntario, las OSC incluyen también a más actores en la escena pública, involucrando más personas (sobre todo, jóvenes que adquieren compromiso y vocación) en la solución de los problemas públicos y fomentan un conjunto de valores cívicos y de responsabilidad social como son, por ejemplo, la protección del medio ambiente, la ética, la participación cívica, la reivindicación de los derechos humanos o la eliminación de la pobreza.
- Las OSC promueven la participación de los sectores más pobres y marginados en las políticas públicas y en la toma de decisiones. Es común que las OSC tengan como misión mejorar las condiciones de vida de la población de sectores marginados, desde una perspectiva que trasciende el asistencialismo, como actores externos, pueden promover procesos de concientización y organización en estos grupos de población, que les facilite la articulación de sus demandas y el manejo de los dilemas de la acción colectiva, buscando modificar las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad. Adicionalmente, las OSC aportan visiones alternativas de desarrollo, apoyan procesos y reglas para la discusión y toma de decisiones colectivas, para el manejo de conflictos,



El fortalecimiento de la representación de las demandas de los grupos más pobres ante el gobierno y el impulso a la auto-organización son procesos imprescindibles para hacer frente a estructuras de poder locales como la de los caciques. En zonas rurales, la organización social ha ayudado a crear economías de escala para la comercialización colectiva de sus productos, mejorando las condiciones de vida y el control de las decisiones por parte de los productores, quienes de esta forma pueden evitar a los intermediarios o "coyotes" y dejar de depender de los préstamos y el poder de cacicazgos. En esta llamada economía solidaria, las OSC han apoyado a estas organizaciones sociales con la identificación de alternativas de valor agregado a su producción, esquemas e infraestructura para la comercialización y opciones de mercado vinculadas al comercio justo y orgánico y a la protección del medio ambiente.

Por otra parte, las OSC han cumplido el papel de "voceras" de ciertas causas identificadas con los grupos más pobres, los niños, el medio ambiente o las futuras generaciones, que no tienen voz o suficiente organización para acceder a los niveles de toma de decisiones. Por ejemplo, las organizaciones de campesinos o pequeños productores no tienen forma de hacerse escuchar en las negociaciones de gobiernos y organismos que elaboran las reglas de comercio mundial o en el otorgamiento de préstamos a proyectos de organismos multilaterales. De ahí que varias OSC, con presencia internacional y vínculos con organizaciones nacionales y de base, hayan tomado la función de facilitadores para documentar, representar e incluso, acercar y formar a organizaciones con poco acceso a los procesos de toma de decisiones globales (Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y otros foros internacionales).

Las OSC promueven y defienden los derechos humanos y el Estado de derecho. Las OSC desempeñan un papel fundamental en la defensa y promoción de los derechos humanos. Por un lado, toman la defensa legal de individuos o casos para influir, dando visibilidad mediática y a través de las sentencias en política pública o jurisprudencia, a una mejor defensa de las víctimas más vulnerables, tales como mujeres, niños y personas de escasos recursos (violencia doméstica, violaciones, derecho familiar, salud

reproductiva, entre otros). Por el otro, llevan a cabo programas integrales de combate a la violencia, incluyendo metodologías preventivas y otras que buscan fortalecer el tejido social (Moser y Shrader, 1999, p. 7).

Mediante la vigilancia de los derechos humanos y la denuncia de violaciones, las OSC presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. Mediante ejercicios de monitoreo, las OSC establecen límites al abuso de poder, garantizan el Estado de derecho de un régimen democrático, inciden en la elaboración de políticas públicas y en la modificación del marco legal y regulatorio que garantice el cumplimiento de los derechos humanos.

- Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno porque vigilan el desempeño de los funcionarios públicos y se convierten en fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para especializarse en contraloría social, muchas OSC han adquirido conocimiento preciso de la legislación, la regulación y los programas públicos; han investigado y sistematizado evidencias, testimonios y datos, y han difundido dicha información y denunciado las duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos de la ley u objetivo de la política pública y lo que realmente sucede en la práctica. El monitoreo o contraloría de las políticas públicas que llevan a cabo las OSC ayuda a promover el ensayo-error bajo el cual muchas políticas públicas se evalúan y rediseñan, señalando los aspectos en donde el gobierno no está actuando de manera adecuada. De esta manera también se promueve la rendición de cuentas de los funcionarios y, en cierta medida, se previenen actos de corrupción e impunidad.
- Las OSC, a través de la organización de consumidores y la denuncia de ciudadanos, también contribuyen a regular a las empresas. La tendencia internacional de mecanismos de Responsabilidad Social Empresarial reconoce la importancia de la regulación que hacen las organizaciones para limitar el actuar de las empresas, complementando la regulación gubernamental y su propia autorregulación. Las denuncias y la documentación de violaciones de las empresas a derechos o legislación –junto con la exposición pública— ha convertido a las OSC en actores clave para "fomentar esquemas que establecen estándares sociales y ambientales, obligan al monitoreo externo, promueven reportes sociales y ambientales y auditan, certifican buenas prácticas y animan el diálogo entre distintos actores interesados" (Utting, 2002, p. 61).





Las OSC desempeñan una función fundamental en la creación de gobernanza democrática.

Según han sostenido diversos autores latinoamericanos (Bresser Pereira et al., 1999, Dagnino, 2003 y Kliksberg, 2000), la construcción del espacio público no depende únicamente de la fuerza del Estado, sino también del desarrollo de una sociedad civil que defienda las necesidades, intereses, problemas y proyectos de alcance general. Así pues, para que exista un Estado robusto y efectivo, se requiere también una sociedad civil activa y saludable.

¿Qué papel le toca al Estado y las políticas públicas para fortalecer esa sociedad civil necesaria para la gobernanza democrática? Para contar con un espacio público sano, unas organizaciones activas y un asociacionismo sano y diverso de los ciudadanos, el Estado debe garantizar dos elementos decisivos: un marco regulatorio y unas políticas públicas de fomento del sector de OSC (Hevia, 2011, Dagnino 2002; De la Maza 2005).





## PRINCIPIOS DEL MARCO REGULATORIO Y POLÍTICAS QUE FOMENTEN UN AMBIENTE PROPICIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CIUDADANÍA ORGANIZADA

Existe una amplia y buena legislación internacional a la cual los gobiernos nacionales y los organismos internacionales se han comprometido, que reconocen a las OSC y el diseño e implementación de políticas para fomentar su trabajo y su participación en las políticas públicas.



Al respecto, destacan los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que se refieren a la protección de los derechos de libertad de asociación y de opinión y libre expresión. Esos principios adquirieron estatus legal obligatorio al incluirse en distintos tratados multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana, 1948), la Declaración Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (Convención Americana, 1969) y la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (1998) (Véase OSI, 2004, p. 14 y PNUD, s/f). Una buena parte de estos derechos humanos se han recogido y qarantizado en la Constitución Mexicana.

De acuerdo a las buenas prácticas internacionales de legislación, el primer principio fundamental de un buen marco regulatorio para OSC debe ser el reconocimiento del derecho de los individuos a reunirse y organizarse para lograr intereses comunes o para alcanzar la idea común del bien público, libres de toda intervención estatal: "Sólo permitiendo la existencia de organizaciones cívicas formales e informales y protegiéndolas, las leyes de los países dotan de significado real a las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica" (OSI, 2004, p. 9).

El marco regulatorio debe también permitir y reconocer la diversidad de organizaciones cívicas, promoviendo el pluralismo y el respeto a la diversidad entre los miembros de la sociedad (OSI, 2004, p. 13); facilitar la creación de organizaciones con personalidad jurídica distinta de la de sus fundadores, miembros o empleados, y la protección legal para la realización de la gama de actividades que realizan; promover los mecanismos de regulación voluntaria o auto regulación creados por las propias OSC; y, no menos importante, los gobiernos deben cuidar que la carga regulatoria impuesta a las organizaciones cívicas sea proporcional a los beneficios que éstas podrían recibir del gobierno (OSI, 2004, pp. 9 y 10).

En el año 2011, mediante la "Alianza Mundial de Busán para una Cooperación del Desarrollo Eficaz" o Acuerdo de Bausán, los gobiernos firmantes (México, entre ellos) se comprometieron a implementar prácticas para fortalecer a las OSC y su contribución al desarrollo. Este Acuerdo retoma los "Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las OSC" (2010) y el "Consenso de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia al Desarrollo" (Siem, Camboya, 2011), ambos documentos resultantes de un proceso de debate y consulta de varios años con miles de OSC de todo el mundo. En el Acuerdo de Bausán se estableció por primera vez también un marco internacional para la cooperación al desarrollo consensuado entre las OSC, donantes privados y gobiernos, otorgando un reconocimiento a nivel internacional al consenso sobre el papel que estos actores no gubernamentales desempeñan en el desarrollo y la gobernanza.



El Principio 22 del Acuerdo de Busán reconoce el papel clave que juegan las OSC empoderando a la gente para que exija sus derechos, promoviendo un enfoque basado en los derechos, conformando políticas y alianzas para el desarrollo y monitoreando su implementación.

Como firmante de este acuerdo, el gobierno mexicano adquirió el compromiso de "establecer un ambiente propicio que fomente al sector de OSC, respetando su enfoque particular, para que pueda cumplir con esta función, como un actor independiente del desarrollo". Además de retomar los principios del derecho internacional, el término "ambiente propicio" se alinea con las recomendaciones de estudiosos del sector de OSC

Documento final del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo realizado en diciembre de 2011 en Busán, Corea del Sur.

de impulsar medidas para facilitar la constitución legal de las OSC, la realización de sus actividades, la obtención de financiamiento privado y público, su participación efectiva en el ciclo de políticas públicas y garantizar que las regulaciones no interfieran con la autonomía de la organización y sean proporcionales a sus beneficios (OSI, 2004, p. 29 y Fowler, 2000, p. 49).

Partiendo de estos compromisos internacionales adquiridos por el gobierno mexicano y utilizando estos principios como criterios, en las siguientes secciones presentamos un diagnóstico y propuestas de reformas para mejorar el marco regulatorio y las políticas que fomenten un ambiente propicio para la sociedad civil y la ciudadanía organizada.

Entendemos el marco regulatorio como el conjunto de leyes, reglamentos, políticas, normatividad, reglas de operación (con disposiciones y requisitos), así como procedimientos y prácticas para la relación de las distintas instancias de la administración pública con las OSC y sus actividades. (Tapia-Álvarez y Robles, 2006, p. 22).

Siguiendo los principios internacionales recomendados para un marco regulatorio y políticas de fomento para OSC, enumeramos los siguientes elementos como fundamentales:

- El reconocimiento jurídico de las OSC como entidades que realizan actividades de interés público, a través de procedimientos operativos que permitan su constitución legal, el registro de su personalidad jurídica (distinta de la de sus fundadores, miembros o empleados), y la protección legal para realizar actividades y establecer relaciones institucionales con las instancias gubernamentales<sup>2</sup>.
- Un marco fiscal que exente del pago del impuestos y otorgue otros incentivos fiscales a las Organizaciones de la Sociedad Civil y sus donantes (OSI, 2004, p. 79). Para promover la filantropía y el flujo de recursos privados hacia causas ciudadanas, el marco fiscal debe ofrecer estímulos, razonablemente generosos, a las OSC y los individuos, empresas o instituciones donantes sobre los recursos que donen a su favor. En la mayoría de los países desarrollados, existen incentivos fiscales bajo una diversidad de esquemas. Por ejemplo, en Inglaterra existen programas de devolución de impuestos por donativos a OSC (OSI, 2004, p. 79), en España, los contribuyentes

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Entendida la institucionalidad "como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales..." (Franco y Székely, 2010, p 13).

- El financiamiento público o los recursos públicos que el gobierno destina para apoyar a las OSC y sus actividades es uno de los estímulos más importantes. En distintos países, bajo la idea de que estos recursos públicos no sólo pertenecen al gobierno, la mayor parte de los recursos de las OSC proviene de este financiamiento, bajo reglas y procedimientos transparentes y una efectiva rendición de cuentas. Para que se constituyan como una piedra fundamental del fomento y ambiente propicio, es fundamental que estos recursos públicos se asignen de manera imparcial, con el propósito de incentivar la ejecución de iniciativas sociales, generación de conocimiento y acciones de articulación e incidencia; así como de profesionalización y sustentabilidad financiera que realizan las propias OSC.
- La coordinación de la Administración Pública Federal (APF) para el fomento y la interlocución de las OSC. Dado que el trabajo y la colaboración entre OSC y gobierno sucede en diversos temas, resulta fundamental asegurar un buen diseño e implementación de políticas de fomento, transversales y coordinadas entre las diversas secretarias y dependencias del APF. Justamente para que la regulación no se convierta en un mar de sobre-regulaciones dentro de un marco legal disperso y con numerosas duplicidades y vacíos (Tapia-Álvarez y Robles, 2006, p. 22), se requiere la presencia de un interlocutor gubernamental que garantice esta coordinación transversal entre autoridades, normatividad y mejoras regulatorias. En la medida de lo posible, esta coordinación debería establecerse también entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de manera que las OSC no acudan a distintas ventanillas y procedimientos diversos para el mismo trámite.

Por último, un ambiente propicio también depende de la responsabilidad y participación de las propias OSC y de otros profesionistas en conocer y cumplir adecuadamente con sus derechos y obligaciones que determina el marco regulatorio y las políticas de fomento. En la sección de propuestas, recogemos justamente la necesidad de impulsar procesos con otros actores y profesionistas, como universidades, abogados, notarios, contadores y auditores, que son clave para el fortalecimiento de las OSC.





# DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) Y LA CIUDADANÍA ORGANIZADA, A NUEVE AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO

## A pesar de la larga historia del sector de OSC en el desarrollo social y político del país (véase Tapia-Álvarez, 2011; Aquirre Avrizu et al., 2002,

Fuentes, 1998 y Olvera y Callejas, 2003), en la cultura política mexicana ha predominado la percepción de que el Estado es el único responsable del desarrollo. A diferencia de otros países, en México es prácticamente inexistente la tradición de formar alianzas públicas-no-políticas con actores no gubernamentales para atender necesidades sociales o formular políticas públicas. Durante décadas, en la relación del Estado con las OSC predominó una lógica clientelar, en donde la variable política —el intercambio de favores políticos: apoyo y voto a cambio de los recursos— era el criterio más importante para la inclusión de estos actores como beneficiarios de apoyos gubernamentales. Con los avances en el proceso democrático en el país, a partir de la década de los años ochenta, se abrió un margen para empezar a modificar la relación entre el gobierno y las OSC, cambio impulsado principalmente por la sociedad civil organizada, con escasa voluntad política de parte de los representantes de los poderes Ejecutivo o Legislativo (Tapia-Álvarez, 2011).

A partir de entonces y, con mayor vigor en la década de los noventa, las organizaciones civiles pugnaron por la autonomía del sector de OSC y demandaron modificaciones normativas y operativas para que el Estado reconociera su papel y su trabajo en la promoción del cambio social, desde un enfoque de acción pública y corresponsabilidad. Como resultado de este proceso de incidencia, sumado al impulso de la tendencia internacional, poco a poco el gobierno empezó a tomar algunas medidas para adecuarse a estos cambios (véase Méndez, 1998, Verduzco, 2003 y Leal y Tapia-Álvarez, 2009).



En 2004, mediante la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante, Ley de Fomento), el Gobierno Federal reconoció legalmente las actividades que realizan las OSC como de interés público. Con esta Ley se generó la expectativa de que el sector de OSC llegaría a constituirse en un referente de gobernabilidad democrática y en una base estable y permanente de impulso al desarrollo social desde un enfoque de derechos humanos. Se esperaba que poco a poco se fueran adaptando otras normas al espíritu de la Ley de Fomento, para desarrollar una política de apoyo en todas las acciones gubernamentales hacia las OSC, con transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la construcción de los principios para el marco regulatorio de la sociedad civil organizada en México ha sido más complicada por el propio contexto histórico mexicano.

Por otra parte, la interpretación y operación de la Ley y su Reglamento muestran diversos vacíos, lo que fue señalado por varias OSC en su momento y que posteriormente ha sido corroborado por las evaluaciones externas que se realizan anualmente sobre los apoyos y estímulos para OSC de parte de la APF. A nueve años de vigencia de la Ley, el marco regulatorio para las OSC se encuentra disperso, no se ha desarrollado un marco normativo-operativo homogéneo y congruente que sirva de base para diseñar y operar una política de fomento al sector de OSC.

Los principales retos se relacionan con los elementos mencionados en el apartado anterior:

- 1) Subsisten problemas para que las dependencias gubernamentales identifiquen a las OSC y las reconozcan como sujetas de apoyos.
- 2) No se han homologado otras normas relacionadas con las OSC, especialmente el marco fiscal muestra un rezago importante.
- 3) No se han elaborado mecanismos de asignación de apoyos económicos imparciales y transparentes para las OSC.<sup>3</sup>
- **4)** No se ha logrado coordinar las acciones y programas que realizan las dependencias para fomentar al sector de OSC.

La tarea de fomentar a la sociedad civil organizada ha quedado en manos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y de la Unidad de Desarrollo Político de la Secretaria

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Verduzco, List y Salomon (2001) afirmaban que las fuentes de financiamiento para las OSC mexicanas provienen de 85% de sus recursos autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes), el financiamiento público que reciben representa en promedio 8.5% de sus ingresos y las donaciones privadas 6.5%. En cambio, a nivel internacional las OSC obtienen en promedio 11% de sus ingresos de fondos privados y 40% de fondos públicos; mientras los recursos autogenerados representan la mitad de sus ingresos.

de Gobernación (SEGOB), como Secretaría Técnica y Presidencia de la Comisión de Fomento a OSC, respectivamente, sin que estas instancias hayan tenido la posibilidad de impulsar ni insertar de manera coordinada sus objetivos transversalmente en las políticas sectoriales.

Las OSC mexicanas enfrentan un contexto adverso para su constitución legal y formalización, así como para lograr su sustentabilidad financiera, factores que inciden en que el sector de OSC sea pequeño en comparación con el de otros países. Mientras en México existen alrededor de 22 mil organizaciones formalmente constituidas; en Colombia, este número llega a las 135 mil; en Brasil más de 200 mil y en Estados Unidos, más de un millón (De la Maza, 2010)<sup>4</sup>, según la siguiente gráfica:

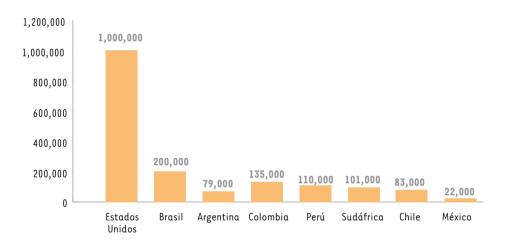


FIGURA 1. Número de OSC registradas.

Fuente: De la Maza con datos de la ONU (2010).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> El número de 22,000 en México está calculado con base en organizaciones inscritas con CLUNI en el Registro Federal y en el de Donatarias Autorizadas. Personal del Sistema de Administración Tributaria (SAT) sostiene que las organizaciones sin fines de lucro, sujetas al Título III de la Ley de Impuestos sobre la Renta suman cerca de 200,000. Alternativas por medio de INFOMEX (solicitud 0610100073612) solicitó información oficial de este número, que fue considerada como información inexistente. Debido a que no existen fuentes actualizadas se debe tomar con reserva este cálculo.

Otras fuentes, cuyas cifras son similares, que contrastan esta realidad muestran cuantas organizaciones per cápita tienen algunos de estos países, como se muestra en la siguiente tabla:

FIGURA 2. Comparativo de organizaciones de la sociedad civil en el mundo.

País	Número de OSC	Población	OSC por cada 10 mil habitantes	Número de habitantes por OSC
Estados Unidos	2,000,000	307,212,123	65.1	154
Chile	106,000	16,601,707	63.8	157
Argentina	120,000	40,913,584	29.3	341
Brasil	338,000	198,739,269	17	588
México	40,098	112,336,538	3.6	2,802

Fuente: Terrazas (2009).



¿Cómo se explica que México, un país con mayores ingresos que otros latinoamericanos y una historia rica en organizaciones sociales, tenga un asociativismo tan bajo? El marco regulatorio complejo y costoso de cumplir para un ciudadano común y corriente es una parte de la historia y la ausencia de políticas de fomento efectivas que promuevan la creación y sustentabilidad de un amplio número de organizaciones es la otra parte. Sin duda, la cultura política más propensa al paternalismo y clientelismo que a la auto-organización también ha sido un factor de esta baja asociatividad. A continuación presentamos un diagnóstico sobre las condiciones institucionales (los dos primeros factores) de este fenómeno.

## 1. EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LAS OSC EN MÉXICO: UN LARGO Y SINUOSO CAMINO

La aprobación de la Ley de Fomento en 2004 pretendía ser un parteaguas en el reconocimiento y apoyo al trabajo de las OSC. Si bien se pueden enumerar diversos avances, existen al respecto todavía enormes limitaciones. Algunas se explican por los orígenes y dilemas presentados en la deliberación de la propia Ley de Fomento, que a la fecha no se han resuelto. Otros, por su débil implementación y falta de homogenización y normativa que la

propia Ley demandaba posterior a su aprobación. Retomamos algunos de los elementos del debate histórico en torno a la propuesta y aprobación de la Ley de Fomento para entender algunos de los problemas que se han tenido que enfrentar.

## 1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DILEMAS EN LA DEFINICIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LAS OSC

Paradójicamente, la Ley de Fomento tuvo su origen en las modificaciones realizadas a la Miscelánea Fiscal en 1989, que dejaron a las organizaciones civiles fuera del régimen de personas morales no lucrativas del Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Éstas pasaron a ser tratadas como empresas mercantiles con fines de lucro, con la obligación de pagar el Impuesto sobre la Renta (ISR) (Calvo y Vargas, 1990 y Godoy y Salazar, 2000, pp. 14-18). Estos cambios al marco fiscal detonaron un proceso de articulación de las organizaciones que exigían al Gobierno Federal una ley marco que reconociera la diversidad de OSC que constituían al sector, en contraste con el sector lucrativo.

Cuatro agrupaciones de la sociedad civil<sup>5</sup> promovieron consultas y, con apoyo de un grupo de académicos, concretaron la propuesta de la "Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social", que fue presentada ante la recién creada Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, en octubre de 1995. Esta Comisión, utilizando la propuesta de las OSC, creó la iniciativa de "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", pero no fue dictaminada por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y se desechó (Salazar et al., 1997).

En el contexto de elecciones competidas y el conflicto de Chiapas, el Ejecutivo era suspicaz del papel de las OSC en este proceso de democratización y tenía interés por limitar su actuación (Tapia-Álvarez y Robles, 2007, p. 27). En 1998, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) elaboró otra iniciativa llamada "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSC", que daba al Ejecutivo mayor control político del sector. Aunque fue presentada ante diversas Comisiones de la Cámara de Diputados, tampoco se dictaminó. En abril de 2000, se presentó con el consenso de las organizaciones promotoras una tercera iniciativa llamada "Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", que un año más tarde recibió un dictamen negativo por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.



<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>La Convergencia de Organismos por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), la Fundación Miguel Alemán y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), con la asesoría de la Universidad Iberoamericana.

En la coyuntura de las elecciones del 2000, las OSC promotoras lograron que los candidatos presidenciales se comprometieran a apoyar su iniciativa. Durante la etapa de transición, este compromiso fue ratificado por el Presidente electo Vicente Fox. En 2001, se presentó una nueva propuesta a la Cámara de Diputados, bajo el nombre de "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles". Esta iniciativa finalmente fue discutida, modificada por los legisladores y aprobada por ambas cámaras en 2002, con el nombre de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC, y promulgada el 4 de febrero de 2004.

Las diferencias de las distintas propuestas de ley no fueron solamente de nombre, sino que había cuatro puntos del debate en la formulación de la Ley de Fomento, que continúan siendo vigentes (Tapia-Álvarez y Robles, 2007, pp. 28-31) y aquí resumimos:

#### Si la ley debía regular a las organizaciones o a sus actividades

Las iniciativas que proponían se regulara a las OSC<sup>6</sup> suponían modificar varias leyes referidas a la constitución legal de personalidades jurídicas (Códigos Civiles para Asociaciones Civiles o Ley Agraria para Sociedades de Solidaridad Social). Una ley de este tipo pretendía que la autoridad gubernamental diera un permiso o autorización al notario para la constitución de asociaciones civiles y se interpretaba como una violación a la libertad de asociación establecida en el artículo 9° de la Constitución.

Quienes impulsaban que se regulara a las OSC proponían incluir una sección específica para las OSC en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y que las notarías públicas enviaran a cada dependencia un aviso sobre las asociaciones constituidas. Esto permitiría que cada dependencia llevara un registro de las organizaciones en el ámbito de su competencia y pudiera conocer el abanico de instituciones y proyectos que podrían apoyar. Finalmente, se consideró que el marco jurídico existente regulaba suficientemente las formas posibles de organización civil y que la Ley de Fomento debía referirse a las actividades que realizaban las OSC, según quedaron definidas en el Artículo 5º de esta ley. De esta manera, sin importar su figura jurídica, las organizaciones dedicadas a dichas actividades podrían gozar de beneficios y estar sujetas a las obligaciones de la Ley.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social" y "Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social".

#### Si la ley debía ser general o limitada al ámbito federal<sup>7</sup>

Debido a que las organizaciones promotoras veían que una ley de carácter general suponía una tutela e intervención más amplias del Estado en las asociaciones civiles, se decidió limitar el ámbito de la Ley a las competencias del gobierno federal. Esto dejó fuera la opción de reglamentar de manera uniforme las relaciones con organizaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales. Aunque existe la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre el gobierno federal y los estatales y municipales, lo cierto es que ha sido una práctica muy limitada si no es que nula en este tema.

## Cuál debía ser la dependencia responsable de aplicar la ley y, en particular, el Registro de OSC

Este tema resultaba sumamente sensible. "Dada la historia de la relación autoritaria entre gobierno y organizaciones, plagada de intentos de cooptación, de dispositivos de corporativización a través de recursos e incluso hostigamiento abierto, de allanamiento de locales y de represión selectiva, el Registro se vio como la entrega al control gubernamental" (Godoy y Salazar, 2000, p. 16). Había propuestas divergentes sobre quién debía estar a cargo del Registro, que se dividían en: a) Un organismo ciudadano sin la intervención gubernamental; b) Utilizar registros ya establecidos y manejados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (Registro de Donatarias Autorizadas), la Secretaria de Relaciones Exteriores (Registro Nacional de Inversiones Extranjeras) o abrir una sección para OSC en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio; y c) un nuevo Registro a cargo de la SEGOB o la SEDESOL. Finalmente, el nuevo Registro Federal quedó a cargo de la Secretaria Técnica de la Comisión de Fomento, y justificado bajo el argumento de que se trataba de regular las actividades de desarrollo social, lo asumió la Secretaria de Desarrollo Social en la figura de INDESOL.

## 4 Cuáles serían los beneficios y los derechos que tendrían las organizaciones sujetas al fomento

En un principio, se buscaba el reconocimiento de las OSC como entidades de interés público, del que se derivara la obligación de las dependencias de otorgarles apoyos y estímulos fiscales. Se entendía que la Ley debía equiparar el acceso a recursos públicos como un derecho reconocido, pues "...en tanto que nuestro trabajo es de interés público, tenemos derecho a los recursos públicos que son propiedad de toda la sociedad [y]

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Una ley general distribuye atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno y por lo tanto tiene alcance a nivel estatal y municipal.

no sólo del gobierno quien únicamente los administra..." (Godoy y Salazar, 2000, p. 16), aunque algunos argumentaban que esto pondría en riesgo la independencia de las OSC. Finalmente, la Ley de Fomento sólo indicó que las dependencias "podrán fomentar las actividades de las OSC" y en 2011, esta frase cambió por "fomentarán".



La Ley de Fomento estableció también los criterios básicos que debían cumplir las OSC para ser sujetas de fomento:

- Realizar alguna de las actividades definidas como de interés público.
- Estar legalmente constituidas como personas morales.
- No perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Más allá del de libre asociación, se reconocieron los derechos y obligaciones de las OSC como:

- Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y en mecanismos de contraloría social.
- Recibir apoyos y estímulos públicos.
- Gozar de incentivos fiscales.
- · Coadyuvar en la prestación de servicios públicos.
- Acceder a los beneficios de convenios o tratados internacionales.
- Recibir asesoría de dependencias públicas, entre otros (Tapia y Robles, 2006, p. 38).

Igualmente, se establecieron las obligaciones del gobierno federal de fincar las bases para que la APF fomentara las actividades de las OSC, entre otros, la coordinación de funciones de las distintas instancias gubernamentales, que describimos a continuación y cuyo análisis retomamos en el punto 4 de este diagnóstico.

#### 1.2. EL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL CREADO POR LA LEY DE FOMENTO

La Ley creó tres nuevas instituciones, buscando apoyar el trabajo de las OSC:

Comisión de Fomento de las Actividades Realizadas por las OSC, para coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC. Esta Comisión se integra por un representante, con rango de Subsecretario u homólogo, de cuatro Secretarías: Desarrollo Social (SEDESOL), Gobernación (SEGOB), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Relaciones Exteriores (SRE).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ley de Fomento, Art. 13 (DOF, 5 de agosto de 2011).

La SEGOB preside la Comisión de Fomento y la Secretaría Técnica está a cargo de la dependencia que señale el Ejecutivo Federal, entre las cuatro participantes. Desde que se instaló la Comisión, la Secretaría Técnica ha sido el Titular del INDESOL.

- El Registro Federal de OSC se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, con el auxilio de un Consejo Técnico Consultivo. Este Registro y un Sistema de Información deben proveer de información a las dependencias y entidades gubernamentales, a las OSC y a la ciudadanía. En este Registro deben inscribirse, de manera voluntaria, las OSC que cumplan con los requisitos de la Ley y que deseen recibir apoyos y estímulos del gobierno federal. La autoridad a cargo del Registro revisa la información de las OSC y otorga a las OSC que cumplen con la normatividad una constancia de Registro denominada Clave Única de Registro (CLUNI), en lo sucesivo vigila que las OSC cumplan las disposiciones legales.
- El Consejo Técnico Consultivo (CTC) del Registro es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que puede proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro. El Consejo del CTC es presidido por un servidor público designado por la Comisión de Fomento y se integra por representantes de OSC, representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural y representantes del Poder Legislativo Federal.

#### 1.3. NUEVOS REQUISITOS, VIEJOS OBSTÁCULOS

Como se mencionó, se esperaba que la promulgación de la Ley de Fomento, por un lado, facilitara los trámites y requisitos ante diversas dependencias del marco regulatorio y, por otro, mejorara el acceso de las OSC a los fondos públicos. Aunque la Ley fue un reconocimiento fundamental para las OSC y ha facilitado contar con cierta información como se verá más adelante, en la práctica su implementación ha dejado mucho que desear.

El nuevo marco regulatorio, en lugar de facilitar los trámites de formalización y acceso a registros para las OSC, ha creado barreras de ingreso que funcionan de manera similar a un embudo; como resultado de la falta de coordinación y coherencia del marco jurídico las OSC deben acudir a "ventanillas paralelas", a presentar documentación y realizar trámites similares y/o duplicados. A continuación explicamos este marco regulatorio, con respecto

FIGURA 3. Barreras de entrada: un embudo costoso





Como la figura anterior explica, las OSC deben realizar los siguientes pasos para constituirse y acceder a diversos registros y protección legal de su estatus:

- Obtener permiso de denominación ante la Secretaria de Economía<sup>9</sup>. Este trámite lo puede realizar el notario con el pago correspondiente de honorarios.
- Protocolizar el acta constitutiva ante un notario público. El costo de este trámite, dependiendo del estado y del notario, fluctúa entre los \$8,000 y \$20,000. Una buena parte de los notarios acostumbran constituir empresas y asociaciones civiles, utilizando un modelo de estatutos que no están generalmente adaptados a las OSC ni incluye las cláusulas requeridas por el Registro Federal de OSC y el Registro de Donatarias Autorizadas. Por ello, depende de si las OSC tienen "la suerte" de que el notario al cual acudieron tiene el suficiente conocimiento del marco legal del asociacionismo.
- Inscribir la organización en el Registro Público de la Propiedad (estatal). Este trámite también lo puede realizar el notario, con el pago correspondiente de honorarios; y no existe una sección especial ni tarifas preferenciales para las OSC, quedando inscritas como cualquier empresa con fines lucrativos.
- Dar de alta a la organización en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y obtener el Registro Federal de Contribuyentes. Las preguntas y el formato para dar de alta las obligaciones fiscales del SAT no siempre son claras para una OSC que apenas comienza sus actividades. La potencial confusión hace correr el riesgo de darle de alta obligaciones innecesarias, que después son difíciles de dar de baja o implican pagar multas por incumplimientos. Dar de alta estas obligaciones fiscales contrae también la necesidad de pagar impuestos mensualmente (o por lo menos informar el pago en ceros), lo cual trae aparejado como costo contar ya con la asesoría de un contador.
- Abrir una cuenta bancaria a nombre de la organización. Para abrir una cuenta como persona moral, cualquier institución bancaria solicita como requisitos los puntos 3 y 4. Por lo que si un colectivo o grupo de jóvenes o campesinos desea organizarse



<sup>9</sup> Anteriormente lo daba la Secretaría de Relaciones Exteriores y a partir junio de 2012 las autorizaciones para el uso de denominaciones para la constitución de sociedades pasó a ser atribución de la Secretaría de Economía (SE), pero, debido a que la dependencia todavía no desarrolla el sistema requerido, por lo menos hasta abril de 2013 el trámite lo realizaban funcionarios de la SE en instalaciones de la SRE). http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/7883-boletin134-12. (2013).

y manejar recursos colectivos mediante una cuenta bancaria, debe cumplir estos requisitos.

- Tramitar y obtener la Clave Única de Inscripción (CLUNI), inscribiéndose al Registro Federal de OSC. Este paso no es obligatorio, pero es un requisito para acceder a financiamiento público federal, además de que, en ocasiones puede facilitar la relación con el gobierno. Si la organización no recibió ese tipo de recursos ese año, debe presentar de forma obligada el informe en ceros¹º.
- Solicitar la autorización como Donataria Autorizada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Este trámite consiste en recibir autorización para que la OSC otorgue recibo deducible de impuestos a sus donantes privados. Es opcional, pero es un requisito para recibir ciertos donativos privados o empresariales y está restringido a cierto número de actividades de las OSC señaladas en la Ley de Impuesto sobre la Renta y varios trámites previos a la solicitud, que se describen, más abajo, en el apartado relativo a incentivos fiscales.
- En caso de haberlo, inscribirse en el Registro estatal correspondiente. Este trámite no es obligatorio a menos que la OSC desee solicitar financiamiento del gobierno estatal o participar en consejos consultivos.
- Inscribirse en registros o directorios sectoriales, creados en temas específicos (para alqunos casos, como asistencia social, trabajo con mujeres, etc.).

En síntesis, aunque la Ley de Fomento estableció una serie de derechos para las OSC, en la práctica terminaron en nuevas obligaciones. La normatividad para que las OSC accedan a recursos públicos —de presupuestación, asignación, comprobación, auditoría, etc. — no se simplificó con la promulgación de la Ley de Fomento, como se revisará más adelante. La inscripción al Registro, la presentación de la CLUNI como requisito de solicitud de recursos públicos, y la entrega al Registro de informes anuales sobre el uso de los recursos fueron trámites adicionales creados con la Ley, sin que sustituyeran o se redujeran otros trámites".



<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Si una organización no presenta informes anuales durante tres años, la OSC queda como "inactiva" dentro del Registro Federal.

<sup>&</sup>quot;La CLUNI se convirtió en el equivalente al CURP de las personas, que en su diseño iba a ser el único documento de identidad, pero en la realidad se agregó a la credencial del IFE, acta de nacimiento, RFC y otros documentos que ya existían.

Los marcos legislativos estatales y el trámite para convertirse en Donataria Autorizada también quedaron intactos, lo cual ha dado lugar a un panorama de múltiples leyes y procesos incongruentes y duplicados que norman al sector. Para obtener reconocimiento legal, las OSC deben realizar un número excesivo de trámites, con requisitos y documentos similares, frente a distintas instancias, sean federales o estatales. Esta duplicación de trámites y registros realmente demuestra una falta de coordinación de autoridades y de definición clara de competencias concurrentes (Tapia-Álvarez y Robles, 2007, p. 105).

Así, los incentivos y la carga regulatoria para inscribirse al Registro no es proporcional a los beneficios que se obtienen. Aquellas organizaciones con CLUNI no tienen un trato preferencial, exclusivo o simplificado frente a los recursos públicos o los procedimientos de comprobación de su uso, como se ve más abajo.

#### 2. LOS ESTÍMULOS FISCALES PARA LAS OSC



La Política Fiscal puede estimular u obstaculizar el desarrollo del sector de OSC. Las instituciones internacionales especializadas en marco jurídico para las OSC recomiendan a los gobiernos desarrollar mecanismos especiales con dos propósitos:

- a) Reducir la carga impositiva de las OSC, en virtud de su carácter no lucrativo y por la contribución que hacen al desarrollo de los países.
- **b)** Otorgar beneficios fiscales a los contribuyentes que donen recursos a las OSC.

Contrario a estas recomendaciones, y a pesar de que la SHyCP es integrante de la Comisión de Fomento y debe impulsar el cumplimiento de la Ley de Fomento, el marco fiscal mexicano no se ha renovado y actualmente es obsoleto frente a la Ley de Fomento y en comparación con la normatividad de otros países. El análisis lo retomamos en el punto 4 de este diagnóstico.

## 2.1. LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA VS. LEY DE FOMENTO: ¿DOS LEYES, UN SOLO SECTOR?

La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) incluye tres regímenes fiscales para el sector que ocupa, y son los siquientes:

FIGURA 4. Características de regímenes fiscales: Lucrativo, No Lucrativo y Donatarias Autorizadas

Régimen de personas morales con fines de lucro	<b>2</b> Régimen de personas morales no lucrativas (incluido el Título III de la LISR)	3 Régimen de Donatarias Autorizadas (incluido en el Título III de la LISR)
Empresas mercantiles  Contribuyentes de impuestos	Personas morales no lucrativas que realicen actividades señaladas en artículo 95 de la LISR.  Entre otras instituciones: los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones religiosas, patronales y gremiales.  No pagan o contribuyen con Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor agregado (IVA) ni al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) <sup>12</sup> .	Pueden solicitar al SAT autorización para otorgar recibo deducible de impuestos a sus donantes particulares.  Personas morales no lucrativas que realicen actividades señaladas en el artículo 95 y cuyas fracciones aparezcan en el artículo 97 de la LISR.  Entre otras instituciones de asistencia social o beneficencia, las instituciones de enseñanza que cumplan con la Ley General de Educación, las instituciones que realizan actividades culturales y las de investigación científica y tecnológica, inscrita en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas (REINECIT).

Fuente: Elaboración propia.

Las personas físicas y morales, están obligadas al pago de estos impuestos. En el caso del ISR: I. Residentes en México, respecto de sus ingresos cualquiera que sea la fuente de riqueza. II. Residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país. III. Residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes situadas en territorio nacional. (Artículo 1, Ley ISR). En el caso del IVA, residentes en México que: I. Enajenen bienes. II. Presten servicios independientes. III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV. Importen bienes o servicios. (Artículo 1, Ley IVA). En el caso del IETU, residentes en México y el extranjero con establecimiento permanente en el país por los ingresos que obtengan por: I. Enajenación de bienes. II. Prestación de servicios independientes. III. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. (Artículo 1, Ley IETU)

Así pues para reducir la carga impositiva de las OSC, no existe en la legislación fiscal un régimen específico para ellas. Éstas se dan de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como personas morales no lucrativas (o no contribuyentes) si llegan a cumplir las actividades señaladas en el artículo 95 de la LISR. Las organizaciones que no caen bajo los supuestos de actividades de ese artículo, en principio deberían pagar tanto ISR como IETU<sup>3</sup>.

Aun cuando el artículo 6 fracción VI de la Ley de Fomento señala como derecho de las OSC: "Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos", ahí mismo se indica "que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia". En la realidad, se han creado dos marcos jurídicos que no están homologados, con dos Registros (Federal de OSC en INDESOL y de Donatarias Autorizadas en el SAT), causando un sector dividido, con obligaciones y derechos segmentados como se explica más abajo. La división comienza desde que ambas leyes (Ley de Fomento y LISR) reconocen diferentes actividades; unas sujetas de fomento gubernamental (Ley de Fomento) y otras, sujetas a recibir beneficios fiscales (exentar ISR o ser Donatarias Autorizadas según la LISR, su Reglamento o la Miscelánea fiscal).

FIGURA 5. Comparación entre actividades de las OSC sujetas de fomento (Ley de Fomento), Personas Morales
No Lucrativas (Art. 95 del LISR) y sujeras a ser Donatarias Autorizadas (Art. 97 LISR o su Reglamento)

	Ley de Fomento	LISR (Ley Impuesto sobre la Renta)	Donatarias Autorizadas
1	Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.	Instituciones de asistencia o de beneficencia, que realicen actividades para mejorar condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y de grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad. Entre otras, incluye orientación social, educación o capacitación para el trabajo.	Sí
2	Apoyo a la alimentación popular	Las de asistencia, que atiendan requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda, de grupos de población vulnerable.	Sí

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Se aplica a las asociaciones que realicen actividades de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes en caso de que no sean Donatarias Autorizadas o no realicen actividades de carácter científico, político, religioso o cultural.

	Ley de Fomento	LISR (Ley Impuesto sobre la Renta)	Donatarias Autorizadas
3	Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público	No.	Sólo las que realizan actividades asistenciales.
4	De <mark>asistencia jurídica</mark> , en general.	No todas, sólo las de asistencia, que atienden a grupos de población vulnerable, a víctimas de violencia intrafamiliar o población de escasos recursos en juicios penales, agrarios o civiles.	Sólo las que realizan actividades asistenciales.
5	Que dan apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, en general.	No todas, sólo las de asistencia social para "mejorar las condiciones de subsistencia y desarrollo de las comunidades indígenas", mediante "la atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda".	Sólo las que realizan actividades asistenciales.
6	Organizaciones que promueven la equidad de género.	No. Sólo las de asistencia que buscan mejorar condiciones de subsistencia y desarrollo con grupos de población vulnerable por condición de sexo". <sup>14</sup>	Sólo las que realizan actividades asistenciales.
7	Organizaciones que dan servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.	No todas, sólo las que ofrecen "asistencia o rehabilitación médica o la atención en establecimientos especializados". Quedan fuera las acciones de orientación y terapias psicológicas, educación especial, provisión de insumos médicos, acciones de ayuda mutua o atención a la discriminación que las organizaciones que trabajan en discapacidad también realizan.	Sólo las descritas en columna anterior.
8	Cooperación para el desarrollo comunitario.	No todas, sólo dos opciones y con límites:  1) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo, y  2) La promoción de la participación organizada de la población en acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad. Pero el Reglamento de la LISR (Art. 112) define orientación social como "asesoría dirigida a un individuo o grupo de individuos en materias tales como la familia,	Sólo las descritas en columna anterior.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Las OSC que promueven el enfoque de género o que apoyan a mujeres con actividades como la educación, la promoción de los derechos, la asesoría jurídica, la orientación psicológica a mujeres, entre otras, quedan fuera de esta definición.

	Ley de Fomento	LISR (Ley Impuesto sobre la Renta)	Donatarias Autorizadas
		la educación, la alimentación, el trabajo y la salud, con el fin de que todo miembro de la comunidad pueda desarrollarse, aprenda a dirigirse por sí mismo y contribuya con su esfuerzo a la tarea común o bienestar del grupo, al máximo de sus posibilidades". Esto limita las áreas donde se puede trabajar en el tema de desarrollo comunitario.	
9	Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	No todas, sólo las de asistencia, que trabajan con grupos de población vulnerable.  O, por bienes y servicios, si tienen convenio firmadocon alguna dependencia gubernamental.	Sólo en casos descritos en columna anterior.
10	Promoción del deporte.	No	No
11		Que otorguen becas (Art. 98 LISR)	Sí
12)	Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.	No todas, sólo las de asistencia de "rehabilitación médica o la atención en establecimientos especializados" o de rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes.	Sólo las que realizan actividades asistenciales.
13	Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.	No todas, sólo dos opciones:  1) las que realizan en forma exclusiva, actividades de investigación o preservación de la flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, dentro de las áreas geográficas definidas por la Ley General de Equilibrio Ecológico;  2) la promoción entre la población de la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la reproducción de especies en protección y peligro de extinción y a la conservación de su hábitat", que aunque es una definición bastante amplia deja fuera las actividades de educación ambiental, la atención al cambio climático, la producción orgánica y proyectos de desarrollo sustentable que pueden ser aún más amplios o no se realicen en las áreas naturales protegidas propiamente.	Sólo las descritas en columna anterior.

	Ley de Fomento	LISR (Ley Impuesto sobre la Renta)	
14	Promoción y fomento educαtivo	No. La LISR se refiere a instituciones de enseñanza, cuyos programas estén autorizados o reconocidos según la Ley General de Educación. Excluye las actividades de promoción educativa que realizan las OSC como apoyo a la educación formal, las de educación no formal para adultos (que no está reconocida por la SEP, UNAM u otra autoridad competente), como podría ser la alfabetización de adultos, los programas de educación en valores y la mediación de conflictos, talleres educativos con enfoque de género o programas educativos de apoyo a mujeres o de promoción de los derechos.	No
15)	Promoción y fomento científico y tecnológico	Sólo las OSC que realizan actividades de investigación que se encuentran inscritas en el RENIECYT.	Sí
16	Promoción y fomento cultural y artístico	Sólo los que se dedican a la "promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, el apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas, la protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, la instauración y establecimiento de bibliotecas, el apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes de CONACULTA, propietarios de museos y bibliotecas privados, que sin ánimo de lucro permitan el acceso al público en general".  Excluye las actividades de fomento o preservación de la cultura popular y la alternativa, ésta última que pueden realizar muchas organizaciones juveniles.	Sí, según columna anterior
17	Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	No	No
18	Participación en acciones de protección civil.	No	No
19	Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de otras OSC.	No	No
20	Promoción y defensα de los derechos de los consumidores.	Sólo serán exentas de ISR las constituidas como sociedades cooperativas de consumo.	No

Fuente: Elaboración propia con datos de LISR y Ley de Fomento. (2012)

La creación del Régimen de Donatarias Autorizadas y la incorporación de nuevas actividades sujetas a este régimen ha sido discrecional, "parchado" de acuerdo con presiones de grupos interesados y sesgado hacia la asistencia social o grupos "menos riesgosos" para el gobierno. Por ejemplo, en 2005 se incorporó en la Fracción VI del Artículo 95 a las asociaciones que realizan actividades de apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos y de difusión, orientación y asistencia jurídica en materia de garantías individuales. Sin embargo, esta modificación no tuvo efecto en la práctica porque, al insertarse en la Fracción VI (ya existente), referida a actividades asistenciales, sólo pueden ser autorizadas las OSC de derechos humanos que tengan "como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos" o que dirijan sus "actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad" (que legalmente ya podían solicitar autorización antes de este cambio).

En 2007 se adicionaron las Fracciones XIX y XX (en el Artículo 95 de la LISR), para incluir algunas actividades que realizan organizaciones ambientalistas: investigación y preservación de flora y fauna y protección de especies en peligro de extinción (véase Figura 5). Sin embargo, la mayoría quedó sujeta a que trabajaran en Áreas Naturales Protegidas o con convenio con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), quedándose restringidas a los temas de la "agenda verde". Los procedimientos para este tipo de autorización no se establecieron de inmediato y tomó mucho tiempo a las OSC obtener autorizaciones, existen pocas OSC de esta naturaleza en el Registro de Donatarias Autorizadas<sup>15</sup>. En 2008, el SAT incluyó en el Reglamento de la LISR y la Miscelánea Fiscal la posibilidad de que las OSC que llevan a cabo "obras y servicios públicos", mediante un convenio de colaboración con alguna dependencia gubernamental (federal, estatal o municipal), puedan convertirse en Donatarias Autorizadas.

Las OSC reconocidas como de interés social en la Ley de Fomento, y excluidas del Régimen de Personas Morales No Lucrativas y del de Donatarias Autorizadas --y de su protección legal e incentivos fiscales-- son las que realizan actividades como el fomento cívico, el fomento a la economía popular, participan en actividades de protección civil, defienden a consumidores, fomentan el deporte no profesional y las organizaciones fortalecedoras de otras OSC; así como las que promueven los derechos humanos pero que no tienen un carácter asistencial (por ejemplo, defensa de periodistas); las que realizan actividades

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>En 2010 eran 118 con fines de investigación y preservación y 7 de protección de especies, ambas clasificaciones apenas sumaban 2% del total de Donatarias Autorizadas.

de fomento educativo, pero que no están constituidas como escuelas o con estudios con validez oficial; las que promueven la equidad de género, pero no lo hacen asistiendo directamente a las mujeres de población vulnerable o sectores marginados (por ejemplo, quienes trabajan con hombres violentos); las que promueven el desarrollo sustentable, sin trabajar en áreas naturales protegidas (por ejemplo, la movilidad sustentable o la disminución del cambio climático); y las que realizan actividades que podrían ser consideradas como de "obras y servicios públicos", pero que no colaboran de manera oficial (con convenio firmado) con alguna dependencia gubernamental.

En 2011, el Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas (www.causasciudadanas.org) promovió una campaña para que el Legislativo homologara e incluyera las actividades que realizan las OSC señaladas en Art. 5 de la Ley de Fomento en los artículos 95 y 97 de la LISR. Los diputados no dictaminaron las iniciativas presentadas, sino que incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF, Art. 21) para el año 2012 un mandato para que el SAT reconociera otras actividades como sujetas de beneficios fiscales; este mandato fue ratificado en la LIF para el año 2013. Esto significa que a partir de 2012, el SAT debería haber aceptado la solicitud para ser Donatarias Autorizadas de las OSC que realizaran las siguientes actividades, de acuerdo con la definición amplia de la Ley de Fomento:

- a) Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- **b)** Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- c) Ambientalistas.
- d) Promoción de la equidad de género.
- e) Promoción del deporte.
- f) Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales...en las zonas urbanas y rulares.
- g) Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- h) Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- i) Participación en acciones de protección civil.
- **j)** Prestación de servicios de apoyo y fortalecimiento de otras OSC.
- k) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

Hasta la fecha de esta publicación, el SAT no ha emitido ningún aviso al respecto, ni facilitado los trámites de autorización para estas actividades ni tampoco ha autorizado a ninguna OSC que lo solicitó<sup>16</sup>, incumpliendo este mandato del Congreso.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Al Consumidor A.C. presentó la solicitud en 9 de julio del 2012 para ser Donataria Autorizada, y bajo el oficio de No. 600-04-05-2012-58494 y fecha 27 de agosto de 2012, el SAT rechazó esta solicitud bajo el argumento de que su objeto social no cumplía con las actividades reconocidas por la LISR, a pesar de que cae en el supuesto 14 de esta reforma de la LIF

Dado al marco regulatorio fragmentado, no se han reducido los trámites excesivos para constituir una organización ni para obtener el estatus de Donataria Autorizada, por el contrario tenemos las OSC siguen teniendo una fuerte carga impositiva, creando así un sector dividido como se puede observar en la Figura 7.

## 2.2. EL PAPEL DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT): ¿DE PORTERO DE ADMISIÓN A MEJOR FISCALIZADOR DE OSC Y DONATIVOS?

El primer paso para que las OSC entren al régimen de Donatarias Autorizadas; su protección legal y beneficios es que las actividades que realicen estén incluidas en la LISR. Sin embargo, éste es sólo un primer paso. Para recibir esta autorización deben realizar un trámite adicional que puede tomar varios meses, incluso años. A partir de 2004, la autorización como Donataria Autorizada sólo la emiten en las oficinas centrales del SAT (aunque las OSC pueden entregar la documentación en oficinas regionales y ésta viaja de ahí a las oficinas centrales). Como consecuencia, se empezó a acumular un rezago importante en la resolución de solicitudes, retrasando por meses la respuesta a las OSC. En 2009 el SAT logró disminuir el tiempo para dar la resolución, pero el periodo de tiempo que toma a las OSC cumplir con los requisitos del SAT continúa siendo excesivo y difiere según el tipo de actividad que realizan. Frente a la complejidad del procedimiento de solicitud, los requisitos y obligaciones para convertirse y mantenerse como Donataria Autorizada pueden sobrepasar los beneficios inciertos y limitados para las OSC de recibir donaciones privadas.

Particularmente, dos procedimientos se han convertido en los mayores obstáculos para que las OSC puedan ser Donataria Autorizada:

La aprobación de la redacción del objeto social en sus actas constitutivas por los funcionarios del SAT, quienes verifican que en los estatutos de las OSC se expresen tres criterios garantes de que la institución no tiene fines de lucro: que destinarán la totalidad de sus ingresos a los fines u objeto social para el que fueron creadas, que no distribuirán remanentes entre sus asociados y que, en caso de disolverse, destinarán la totalidad de su patrimonio a entidades con las mismas características que también sean Donatarias Autorizadas. La oficina dedicada a otorgar estas autorizaciones tiene sólo 6 abogados, quienes usan su criterio para asegurarse que el objeto social de miles de OSC cumpla con la redacción y el vocabulario "al pie de la letra" de una ley anticuada y "parchada". Entre las facultades de estos funcionarios de las oficinas

36

centrales del SAT está rechazar la redacción del objeto social de las OSC y solicitarles, de manera discrecional, que los modifiquen si consideran que no están suficientemente apegados a la LISR. El personal de la OSC termina adecuando sus propios estatutos y objeto social para conseguir esta autorización, violándose en la práctica el principio de reconocimiento legal libre de toda intervención estatal.

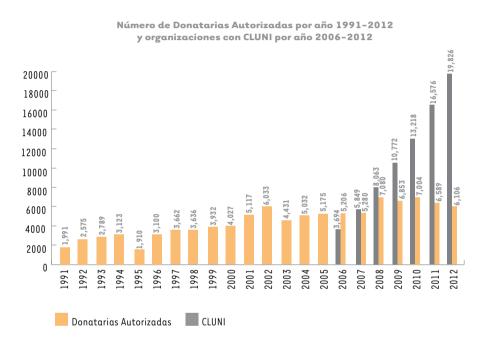
B El SAT requiere para la autorización que las OSC presenten una constancia de acreditación de actividades emitida por una entidad qubernamental (SAT, 2008). El principal problema de este requisito es que ni el SAT, ni ninguna otra dependencia tienen facultad o quiere hacerse responsable de hacer constar que una institución privada como las OSC realiza cierta actividad, de manera que las dependencias no han desarrollado procedimientos para ello. Este trámite se ha convertido en uno de los mayores obstáculos para la obtención de la autorización como Donataria. En un principio, el SAT no orientaba a las dependencias sobre el contenido de la constancia, ni a las OSC sobre la autoridad "competente" para acreditar su objeto social. En 2009, el SAT comenzó a elaborar convenios con algunas dependencias con este fin, pero todavía hay una enorme distancia para que las autoridades asuman con claridad la responsabilidad de "constar" que la OSC (que está en sus primeros meses de vida) realiza tal actividad. Generalmente, para cumplir con emitir esta constancia, las dependencias que han creado procedimientos vuelven a solicitar a las OSC que presenten toda la documentación legal de la institución, así como pruebas y testimonios sobre sus actividades (síntesis ejecutiva de las actividades realizadas por la OSC o programas de trabajo que acrediten las actividades realizadas o programadas, fotografías, publicaciones, etc.); incluso, algunas dependencias hacen visitas de campo para verificar las actividades de la OSC. Sobre decir que a veces este procedimiento de obtener la constancia toma meses y trámites burocráticos que desgastan a muchas personas<sup>17</sup>.

En contraste con el trámite de autorización del SAT, inscribirse al Registro Federal de OSC es relativamente más sencillo, al presentar los documentos (prácticamente los mismos, excepto por la constancia de acreditación de autoridades). Los funcionarios del Registro –en contraste con los de las oficinas centrales del SAT— revisan con un criterio más amplio que el objeto social de la OSC cumpla con alguna de las 18 actividades incluidas en la Ley

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> No sobra decir que dado el influyentísmo y las "palancas" a las que está sometido el Gobierno mexicano, hay OSC que consiguen librar el trámite de Donataria Autorizada en 15 días, con la "llamada adecuada" de algún alto funcionario. Y por eso, es frecuente escuchar una gran variedad de testimonios sobre "lo fácil" o difícil de este trámite.

de Fomento, y como se observa en la Figura 5 la redacción de estas actividades es menos limitativa. De tal forma que el número de OSC inscritas en el Registro Federal de OSC ha aumentado sustancialmente comparado con el número de OSC Donatarias Autorizadas por el SAT, como se muestra en la Figura 6.

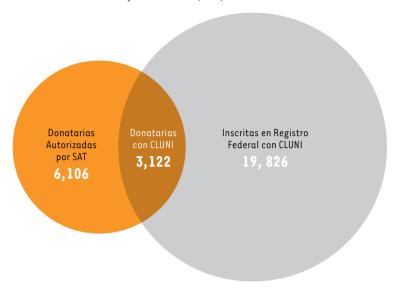
FIGURA 6. Crecimiento de OSC Donatarias Autorizadas y con CLUNI (1991-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del portal SAT (1991-2012) e INDESOL (2006-2012).

Cuando se cruzan no sólo los números sino los reconocimientos legales de las OSC inscritas en ambos Registros, se encuentra que sólo 16% de las OSC inscritas en el Registro Federal son Donatarias Autorizadas, como se observa en la Figura 7. Esto demuestra el enorme potencial que habría si se lograran, por un lado, homologar las actividades de la Ley de Fomento y la LISR y, por el otro, de eliminar o sustituir la constancia de acreditación de actividades solicitada para el trámite de acceder a ser Donataria Autorizada.

FIGURA 7. Donatarias Autorizadas y OSC con CLUNI (2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del SAT, INDESOL y www.fondosalavista.mx (2012).



En este debate sobre las reformas necesarias, los funcionarios del SAT y la SHCP han argumentado que los procedimientos de autorización son rigurosos para evitar que empresas mercantiles que debieran ser contribuyentes aparenten ser OSC para evadir impuestos. Es decir, cumplen una función de *gatekeeper* (que aquí traducimos como portero de admisión), en lugar de concebirse como una autoridad regulatoria del sector de OSC que busca que éstas crezcan y se desarrollen. En contraste con países desarrollados y con el propio sector lucrativo, las autoridades regulatorias abren la puerta grande, buscando formalizar o reconocer legalmente el mayor número de OSC (o de empresas), y su papel fundamental es asegurar que cumplan sus obligaciones, así como fiscalizar y sancionar desviaciones

El control de la admisión y permanencia de un bajo número de Donatarias Autorizadas en México trae como consecuencia una grave distorsión en la distribución equitativa del financiamiento disponible para las organizaciones. A las OSC Donatarias Autorizadas sólo se les permite otorgar donativos a otras Donatarias, lo cual limita el número de organizaciones (sobre todo organizaciones comunitarias y grupos de base en lugares

marginados) que las fundaciones o instituciones donantes pueden apoyar. El número de Donatarias Autorizadas por estado sigue muy de cerca el nivel de ingresos y población; es decir, hay más organizaciones Donatarias Autorizadas en el D.F., el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, mientras que en estados como Oaxaca, Guerrero o Chiapas son de los estados con menor número de OSC Donatarias Autorizadas (aunque sí hay un gran número de OSC con CLUNI).

Así pues, fundaciones o instituciones donantes que quieren apoyar a organizaciones y grupos de base en sus proyectos, otorgándoles donativos, se ven limitadas por la restricción de encontrar organizaciones Donatarias Autorizadas en sus campos de interés. Entre ellas se encuentran, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, que busca apoyar a organizaciones comunitarias y ejidos que realizan proyectos de conservación de reservas naturales; el Fondo Semillas, que fomenta la organización de mujeres indígenas para mejorar la salud reproductiva o la propiedad agraria de otras mujeres de sus comunidades; la Fundación del Empresariado en México (FUNDEMEX), que desea apoyar a cooperativas y organizaciones con proyectos productivos en comunidades marginadas. Como son pocas las organizaciones de este tipo que pueden ser Donatarias Autorizadas, el apoyo financiero de estas fundaciones se dificulta o limita.

Finalmente, se debe aclarar que operar como Donatarias Autorizadas con sus múltiples obligaciones, que abajo se revisan, es sumamente complejo y, por ello, costoso. El ahorro potencial en el pago de ciertos impuestos en realidad resulta bajo, comparado con los costos de operar correctamente y no perder el estatus de Donataria Autorizada, ser auditado y presentar declaraciones informativas y fiscales. Si alguna empresa quisiera aparentar ser Donataria Autorizada, sus costos de cumplir con estos requisitos superarían los impuestos que supuestamente estaría evadiendo.



En última instancia, el SAT debería dejar de trabajar bajo el principio de desconfianza y de control a la admisión de las OSC, y debería impulsar el aumento de OSC Donatarias Autorizadas y dedicarse a mejorar la fiscalización para que cumplan con sus obligaciones. Ello ayudaría a mejorar la formalización y el reconocimiento jurídico del sector, así como su transparencia.

### 2.3. LOS ESTÍMULOS FISCALES DEL RÉGIMEN DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS: ¿CONVIENEN A LAS OSC?

Como se mencionó, las OSC se dividen en distintos regímenes fiscales y sus obligaciones varían dependiendo del estatus o reconocimiento legal con el que cuentan, de acuerdo a las dos leyes explicadas. Esta segmentación se resume en el siguiente esquema:

FIGURA 8. Diversos regímenes fiscales y legales de las OSC y sus incentivos

	Donataria Autorizada Inscritas en Registro Federal con CLUNI	Donatarias Autorizadas No inscritas en Registro o sin CLUNI
	Donativos deducibles de ISR/IETU	Donativos deducibles de ISR/IETU
No paga ISR/IETU		No paga ISR/IETU (educativas sí pagan IETU)
	No paga ni acredita IVA	No paga ni acredita IVA
	Puede recibir recursos públicos federales	
	Personas Morales No Lucrativas Inscrito en Registro Federal con CLUNI	Personas Morales No Lucrativas Sin Inscripción en Registro o CLUNI
	Inscrito en Registro Federal con CLUNI Si realiza actividades descritas en artículo 95,	Sin Inscripción en Registro o CLUNI Si realiza actividades descritas en artículo 95,
	Inscrito en Registro Federal con CLUNI Si realiza actividades descritas en artículo 95, no paga ISR/IETU. Si no, paga ISR/IETU.	Sin Inscripción en Registro o CLUNI Si realiza actividades descritas en artículo 95, no paga ISR/IETU. Si no, paga ISR/IETU.

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, el régimen de incentivos fiscales es complejo a simple vista. A continuación hacemos un recuento de ventajas y costos del Régimen de Donatarias Autorizadas para que una OSC pueda evaluar si le conviene, adicionalmente a los estímulos presentados.



Proyectar la imagen de una organización

más formal, consolidada y confiable ante

donantes (les importe o no la deducibilidad)

y no donantes. Exentos de ISR y IETU, sin

Ser elegibles de recibir el patrimonio de otras

Donatarias Autorizadas que se llegaran a

(7)

disolver.



de impuestos.

SAT, y explicar que se puede hacer un recibo por el donativo, pero que tendrá valor 0 (cero).

Llevar un registro contable de los ingresos por

"actividades empresariales" exentos y no exentos

de impuestos; así como registrar este pago puntual

Costos

Como se explicó, el proceso de autorización es

complejo, implica realizar múltiples trámites y, en

caso de requerir cambiar cláusulas en estatutos,

puede ser costoso por el pago del notario.

Fuente: Elaboración propia

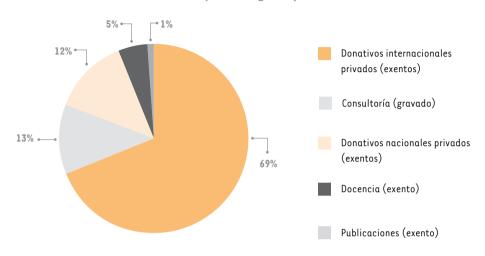
Ante un escenario donde pocas organizaciones son Donatarias Autorizadas y la generación de recursos continúa siendo la principal fuente de ingresos del sector de OSC, el régimen fiscal de las Donatarias Autorizadas ha tenido una reforma reciente muy importante. Hasta antes de 2010, el sistema fiscal mexicano no contemplaba la posibilidad de que las instituciones no lucrativas realizaran actividades económicas (o empresariales) para su sustentabilidad; se esperaba que recibieran únicamente donativos. A partir de mayo de 2010, el artículo 93 reconoce implícitamente que las Donatarias Autorizadas pueden generar ingresos por actividades empresariales, sin poner en riesgo su autorización como Donataria. Hace la distinción de que las "actividades empresariales no vinculadas a su objeto social autorizado" que sumen hasta 10% de los ingresos totales de la institución, pueden estar exentas y si se sobrepasa este porcentaje, deberán pagar el impuesto respectivo.

Esta disposición, sin embargo, hace complicada la distinción entre qué actividades están vinculadas al objeto social autorizado y cuáles, no. Como ejemplo, aquí ponemos dos casos de organizaciones que cuentan con ingresos diversificados, y su clasificación entre ingresos exentos de impuestos o gravados:

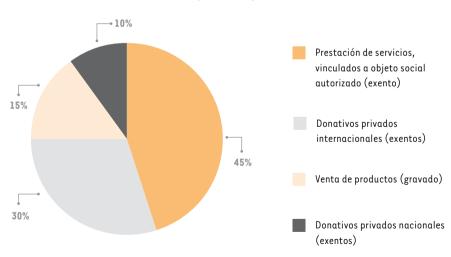


FIGURA 10. Ejemplos de organizaciones de ingresos diversificados según actividad autorizada





#### Autorizada por bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia



Aunque el reconocimiento y exención de impuestos por actividades empresariales de las OSC es un paso adelante, estas distinciones y límites resultan en la práctica sumamente complejos de operar. Las Donatarias Autorizadas deberían llevar un control administrativo más estricto para cumplir sus obligaciones fiscales, pues "ser contribuyente del Impuesto Sobre la Renta significa llevar una contabilidad adicional" (Ávila, 2010). Esto, resulta difícil de implementar para la mayoría de las OSC con un personal administrativo limitado. Por otra parte, al incorporar este criterio con un límite tan bajo refuerza la desconfianza y los prejuicios que persisten entre funcionarios del SAT sobre las OSC de que "si generan más de 10% de sus ingresos por actividades económicas, no tendrían derecho a ser Donataria Autorizada, porque podrían ser una empresa disfrazada".18

Sobre este tema, el Centro Internacional de Derecho No Lucrativo (ICLN, por sus siglas en inglés) considera apropiado que los gobiernos establezcan límites a la exención por ingresos por actividades económicas, para evitar que las asociaciones lleven a cabo negocios comerciales; pero advierte sobre la importancia de cuidar que este tipo de controles no obstaculicen el desarrollo del sector, sino que continúen estimulándolo (ICNL, 2005).



Si el objetivo es fomentar al sector de OSC, el criterio que debe importar en el diseño de las normas fiscales es que los ingresos de la organización --incluyendo las ganancias por actividades económicas-- no se distribuyan entre sus asociados y se utilicen íntegramente para actividades de su objeto social. Establecer límites amplios a la exención favorece el desarrollo de recursos por medio de estrategias de auto sustentabilidad que, al destinarse a los objetos sociales, fortalecen al sector y facilitan la diversificación en cuanto a fuentes de financiamiento disponibles.

# 2.4. LOS ESTÍMULOS FISCALES DEL RÉGIMEN DE LAS DONATARIAS AUTORIZADAS: ¿CONVIENEN A LOS DONANTES PRIVADOS?, ¿Y AL ESTADO?

Al reconocer el valor social de la contribución de las OSC, mediante actividades de interés público, el Estado debería crear un esquema de incentivos que muestre que está dispuesto a sacrificar cierto ingreso fiscal a cambio de que los actores que promueven estas actividades

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Entrevista realizada a personal del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el año en el 2010.

reciban donaciones. En el esquema mexicano, el costo o sacrificio fiscal de la deducibilidad de las donaciones es bastante limitado, los donantes pueden deducir hasta un máximo de 30% del total del donativo, ya que sólo es deducible a partir del ingreso gravable (y la tasa más alta de gravamen del ISR es de 30%); es decir, el 70% no es deducible y es una donación neta del contribuyente.

FIGURA 11. Esquema de deducción de impuestos por donativos

100 pesos de donativo	Estado deja de recibir	Donante aporta	OSC aporta (voluntariado, ingresos autogenerados, fondos gubernamentales <sup>19</sup> )	Sociedad gana
deducible	-30	70	400	470

Fuente: Elaboración propia a partir de deducciones máximas sobre tasa gravable y datos del portal de transparencia del SAT (2007-2008).

Según la lógica de este esquema, la decisión del donante es deducir 30 pesos de impuestos, que el gobierno ya no podrá incluir al presupuesto público, pero a cambio dona 100 pesos a una asociación que, a su vez, sumará otros recursos para llevar a cabo actividades de interés público. De esa manera, más que una disminución fiscal, las donaciones son inversión social: el gobierno deja de percibir 30 pesos vía impuestos, al tiempo que deja de erogar 470 pesos para gasto social.

A pesar de la lógica positiva del esquema de donaciones privadas, en 2007 se estableció en la LISR un límite de 7% a las donaciones (del monto de la utilidad obtenida en el ejercicio fiscal anterior)<sup>20</sup>. Esto se explicó como una medida para combatir la práctica de la "auto donación"; una tendencia de algunas empresas de crear fundaciones u otro tipo de



<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> La información publicada en el portal de transparencia del SAT muestra que en 2007 aproximadamente sólo 1/4 de los ingresos que obtuvieron las Donatarias Autorizadas provenían de donativos, mientras que los 3/4 restantes tuvieron su origen en otras fuentes, proporción que ha aumentado, toda vez que durante 2008 sólo 1/5 se obtuvo de donativos y los 4/5 restantes de fuentes distintas. Estos datos coinciden con apreciaciones a nivel internacional que muestran que por cada peso que reciben las OSC, generan 4 pesos, vía donaciones en especie, voluntariado y otros recursos.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Art. 31 y 179 de la LISR.

Como resultado de las dificultades para que las OSC sean Donatarias Autorizadas, sumado a lo limitado de los estímulos para los donantes, en vez de crecer, los donativos privados para las OSC parecen estancados, como se observa en la siquiente figura:

FIGURA 12. Monto de donativos privados otorgados Donatarias Autorizadas (miles de pesos)

Año	Donativos privados nacionales en efectivo	Donativos privados nacionales en especie	Total de donativos privados en efectivo y en especie •
2007	\$16,982,921	\$3,053,628	\$20,036,549
2008	\$17,547,401	\$2,487,609	\$20,035,010
2009	nd	nd	nd**
2010	\$20,047,648	\$4,378,045	\$24,424,000
2011	\$20,677,820	\$2,220,994	\$22,898,814

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, Reporte de Donatarias Autorizadas (2012) y solicitud vía Infomex No. 0600102213, http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/reporteDonatariasAut.aspx



<sup>\*</sup> Debido a que las declaraciones fiscales se presentan en el ejercicio fiscal siguiente al declarado, la información del Reporte de Donatarias Autorizadas presenta rezago de un año, es decir el reporte de 2008 se realiza con las declaraciones del 2007 y así sucesivamente.

<sup>\*\*</sup> No fue posible obtener la información del 2009.

Hay otra evidencia que el marco fiscal actual no está fomentando el flujo de recursos privados a OSC. En una encuesta levantada a 90 empresas sobre su filantropía corporativa, sólo 50% de ellas incluían entre los requisitos para otorgar donativos a las OSC que estuvieran constituidas legalmente y que fueran Donatarias Autorizadas (Carrillo et al., 2009, pp. 41 y 42). En la ENCUP/ENVUD<sup>21</sup> de 2010, se muestra que sólo 16% de los mexicanos dona a una organización, mientras el 60% restante lo hace directamente como limosna en la calle. Sólo el 5% de la población sabe o dona porque su donativo es deducible de impuestos.

El panorama que describen estos datos es que a pesar de que las OSC tienen enormes limitantes de recursos financieros para realizar su trabajo, en México la población y las empresas sí donan pero lo hacen de una manera informal y en pequeños montos. El marco fiscal y legal no está ayudando —y en ocasiones, se convierte en una gran barrera para promover la formalidad y la mejor distribución de recursos—para hacer crecer al sector de OSC.

### 2.5. LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PARA LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

Entre las limitaciones a las Donatarias Autorizadas, la prohibición de involucrarse en actividades destinadas a "influir en la legislación", señalada en el Artículo 97 de la LISR, es un tema preocupante por ser una violación de los derechos de libre expresión y de libre asociación (Tapia-Álvarez y Robles, 2006, p. 55) y a la Ley de Fomento<sup>22</sup>. Este criterio pasa por alto que las organizaciones cívicas son participantes clave en el debate de asuntos de políticas públicas y que, al igual que los individuos, deberán gozar del derecho a hablar libremente sobre todas las cuestiones de importancia pública, incluidas la legislación actual o las propuestas legislativas, las acciones estatales y las políticas.

Preocupa también que la norma no sea suficientemente clara respecto a si se prohíbe a las Donatarias Autorizadas realizar estas actividades o sólo se les prohíbe utilizar los donativos para ello. Recibir el beneficio fiscal de ser Donataria Autorizada no debe limitar el derecho

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) y Encuesta Nacional sobre Valores (ENVUD).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Artículo 6, Fracción XI.

de las organizaciones cívicas a desempeñar actividades de políticas públicas en los diversos temas o expresar opiniones que puedan llegar a influir en legislación. Un amplio grupo de OSC que realiza trabajo de asesoría legislativa e influye en la legislación de derechos humanos, medio ambiente, telecomunicaciones, derechos de consumidores, reformas de políticas urbanas, derechos de infancia, equidad de género, entre otras, no puede acceder al régimen de Donatarias Autorizadas, dada esta prohibición no quiere ver limitado su trabajo de incidencia en la política pública y la formulación de leyes.

Este criterio se incluyó en la LISR como efecto de la firma del convenio entre el gobierno mexicano y de los Estados Unidos en septiembre de 1992 (publicado en el DOF en febrero de 1994) para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, que ha sido ratificado en protocolos de años posteriores. Con la inclusión del Artículo 97 se buscaba homologar la legislación fiscal referida a organizaciones exentas de impuestos con la de aquél país; pero según especialistas en derecho fiscal para instituciones sin fines de lucro, en la norma mexicana falta desarrollar las excepciones que sí contempla la estadounidense. La LISR solamente incluye la siguiente excepción: "no se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiera solicitado por escrito" (Artículo 97, Fracción II). La legislación de Estados Unidos permite realizar actividades de defensa de causas ciudadanas (*advocacy*) y de defensa del interés propio (*self defense*) o "hacer objeciones o apoyo a propuestas legislativas que cambiarían los derechos de la organización, o su derecho a existir"<sup>23</sup>.

### 2.6. OBLIGACIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA PARA LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

Una vez que una organización recibe la autorización para ser Donataria debe cumplir una serie de obligaciones para mantenerla, la autoridad tiene la facultad de revisar la información sobre los donativos que recibe y suspender o revocar su autorización en caso de encontrar alguna irregularidad.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Para más información, consúltese Alliance for Justice www.afj.org y Bolder Advocacy www.bolderadvocacy.org.



### Obligaciones de las Donatarias Autorizadas

- Pagar sus impuestos y retenciones mensualmente.
- Destinar todos sus ingresos para realizar actividades de su objeto social exclusivamente (incluyendo remanentes).
- En el caso de ingresos por donativos privados, no puede utilizar más de 5% del monto recibido para gastos de administración.
- Presentar declaración informativa y anual ante el SAT como persona moral.
- Presentar anualmente un dictamen simplificado de la auditoría fiscal, si sus ingresos totales fueron mayores de 2 millones de pesos. Este monto se ha ido elevando, ya que en 2009 el máximo era de 220 mil pesos.
- Publicar en el "Portal de transparencia" del sitio internet del SAT la información sobre las donaciones privadas que recibieron en el año y mantener la de los dos últimos años<sup>24</sup>.
- Presentar, vía internet, un aviso anual declarando bajo protesta de decir verdad que la organización ha cumplido todas sus obligaciones como Donataria. Con este trámite se renueva automáticamente la autorización.
- En caso de liquidación, destinar la totalidad del patrimonio a entidades Autorizadas para recibir donativos.
- Informar mensualmente al SAT sobre donativos recibidos en efectivo superiores a 100 mil pesos.

Como se mencionó ya, las OSC que también están inscritas en el Registro Federal de OSC deben además presentar un informe anual (vía firma electrónica del SAT o presencialmente) de los recursos públicos recibidos y aunque no haya recibido financiamiento federal ese año, debe presentar de forma obligada el informe en ceros. A estos reportes a autoridades federales, se debe agregar los informes a autoridades estatales y municipales, además de a los donantes particulares y los informes anuales que la organización rinde ante la sociedad.

A pesar de la cantidad de informes y reportes que las OSC deben presentar a distintas instituciones gubernamentales y a que cada vez más OSC hacen públicos sus informes de actividades y financieros, en la normatividad y en la práctica para su relación con el

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> La transparencia fue una demanda de las OSC en el debate sobre reforma fiscal de 2007. Este procedimiento pretende subsanar la imposibilidad que tiene el SAT de publicar información de los contribuyentes por el secreto fiscal, mediante la cual, el propio SAT mantiene información de grandes acreedores como confidencial.

gobierno, subsiste la desconfianza. Hasta la fecha ni el Registro Federal de OSC ni el de Donatarias Autorizadas publican la información con que cuentan para promover una rendición de cuentas abierta (hacia el gobierno, los donantes, los miembros y el público en general). Las prácticas de rendición de cuentas cerradas que prevalecen (a cada autoridad o donante en lo particular) no terminan por dar legitimidad ni construir confianza en el sector (Layton, 2005).

En esta dirección, Alternativas y Capacidades, junto con el Proyecto de Filantropía y Sociedad Civil del ITAM, crearon Fondos a la Vista (www.fondosalavista.mx), donde la información que las OSC entregan a las autoridades (SAT y Registro Federal) está compilada en un buscador abierto, público y gratuito, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas abierta, la autorregulación y la confianza en el sector de OSC.

El fortalecimiento de las OSC requiere de la mejora del marco fiscal y legal para que éste pueda ser consolidado como un sector serio y profesional. Se deben crear marcos institucionales para que las organizaciones puedan tener acceso a recursos públicos de forma transparente y parcial. El acceso a éstos puede ser una variable importante en la sustentabilidad de las organizaciones, y al mismo tiempo se debería pensar en esquemas colaborativos para apoyar su trabajo. Son muy pocos los recursos que la APF asigna a las actividades y a programas de OSC, y gran parte de estos recursos asignados no cuentan con mecanismos establecidos para su distribución.

En el siguiente apartado se muestra un panorama de los mecanismos de asignación de fondos públicos lo que nos da una visión general de qué tan públicos son estos recursos, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto. (Verduzco *et al.*, 2009, p. 9).

### 3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO A OSC: LA OTRA ECUACIÓN DEL FOMENTO

En muchos países, el financiamiento público es la principal fuente de ingresos de un gran número de OSC como lo muestran algunos estudios comparativos como, Verduzco, List y Salomon (2001) y el Índice de Sociedad Civil de *CIVICUS* (2010), entre otros. En México, el apoyo público a OSC es escaso, pero sobre todo, el esquema de financiamiento reproduce el patrimonialismo, el clientelismo y la propia desigualdad, lastres históricos del país. La mayor parte de los recursos destinados a apoyar proyectos de OSC se asignan de manera discrecional porque no se ha desarrollado una institucionalidad que haga posibles las alianzas entre gobiernos y OSC, que en otros países son frecuentes. Siguiendo la argumentación presentada en la primera sección de este trabajo, las OSC son socios naturales de cualquier gobierno que busca combatir y prevenir la corrupción, proteger los derechos humanos, promover el bienestar social, proveer de servicios públicos a los grupos de población vulnerable, renovar el entorno urbano y prevenir la violencia, entre otros.

En México, la mayoría de los funcionarios, legisladores y políticos ignoran el potencial de estas alianzas públicas-públicas. En cambio, dan continuidad a una cultura política en la cual, las organizaciones ciudadanas se perciben como grupos de interés o como instrumentos de alianzas políticas y en donde los recursos públicos se intercambian por votos y/o apoyos políticos. Para garantizar que el financiamiento público sea un instrumento de fomento al sector de OSC y de construcción de alianzas públicas no politizadas, se requiere institucionalizar los programas y fondos con reglas de operación, convocatoria y concurso públicos, criterios de selección y mecanismos eficaces para la rendición de cuentas. A continuación explicamos los avances, los obstáculos, las lagunas y las inercias del financiamiento público para fomentar el trabajo del sector de OSC.

### **3.1.** PANORAMA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A OSC: MONTOS Y DIMENSIÓN

Derivado del mandato establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley de Fomento, así como 19 y 20 de su Reglamento, la Comisión de Fomento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), tiene la obligación de elaborar y publicar un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de las OSC que se acojan a esta Ley. De acuerdo con datos de estos Informes Anuales,

51

compilados hasta al mes de febrero 2012, se reporta a continuación los siguientes apoyos económicos otorgados:

FIGURA 13. Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la APF a OSC (miles de pesos)

Año	Número de OSC apoyadas	Total de OSC con CLUNI	% de OSC apoyadas	Recursos públicos federales otrogados	Recursos privados en efectivo a Donatarias Autorizadas
2006	2,596	4,402	59%	\$1,659,599	nd
2007	1,891	6,132	31%	\$2,201,282	\$16,982,921
2008	2,598	8,436	30%	\$4,842,004	\$17,547,401
2009	2,587	10,772	24%	\$3,199,205	nd
2010	3,049	13,267	23%	\$4,350,397	\$20,047,648
2011	5,201	16,576	31%	\$4,565,365	\$20,677,820
2012	6,016	19,826	30%	\$6,249,125	nd

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL (2006-2012) y reportes de Donatarias Autorizadas del SAT (2008-2012).

Como se observa en la Figura 13, el monto del financiamiento público a OSC es sumamente reducido, en términos relativos, equivale a 2% del monto total que el gobierno federal destina a todos los programas de combate a la pobreza. Es también reducido si se compara con el financiamiento privado a OSC: los apoyos públicos representan alrededor de una quinta parte de los donativos privados.

En los datos destaca también el incremento del número de OSC inscritas en el Registro Federal, lo que se debe, por un lado, a una mayor tendencia de los ciudadanos a organizarse y a que se ha facilitado la inscripción al Registro y, por el otro, a una mayor demanda de recursos públicos, ante la disminución de donativos internacionales disponibles para OSC. La tendencia muestra que mientras el número de OSC inscritas crece, el presupuesto que destina el gobierno federal para apoyar sus proyectos se estancó por varios años, disminuyendo así la posibilidad de que una OSC reciba algún financiamiento público. El porcentaje de OSC inscritas que logran recibir algún apoyo gubernamental disminuyó año con año: en 2006 fue 60%, en 2010 sólo 23% para recuperarse en 2011 y 2012, año donde recibió financiamiento público federal solamente una tercera parte de las organizaciones inscritas en el Registro.

De acuerdo con las evaluaciones de los apoyos y estímulos del gobierno federal, la tendencia también ha sido que los escasos recursos se distribuyan de manera muy desigual entre las OSC. En 2007, 47% de los fondos federales otorgados se canalizaron a 3% de las OSC (Ocejo et al., 2009). En 2011, 73 organizaciones recibieron apoyos de más de 10 millones de pesos –entre éstos, la SEP otorgó un donativo de 27 millones de pesos a la Fundación Bancomermientras que 352 OSC recibieron apoyos de 100 mil pesos o menos. En ese mismo año, 98 instituciones recibieron 5 o más apoyos gubernamentales; 6 de ellas con más de 50 apoyos económicos (Informe de la Comisión de Fomento, 2011).

### 3.2. CORRIGIENDO LAS DEFINICIONES, LOS SESGOS Y LOS MONTOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A OSC

Al analizar con mayor detalle los montos de apoyos económicos, se descubrió que gran parte de los apoyos se destina a organizaciones que no responden propiamente a la definición recogida en la Ley de Fomento, es decir, organizaciones sin fines de lucro, de servicios a terceros, que no reparten remanentes entre sus asociados y con órganos directivos independientes del Gobierno y sin relación con funcionarios públicos.

Debido a la insuficiencia de lineamientos claros, a la falta de jurisprudencia sobre cómo aplicar la Ley de Fomento y a la dispersión de los criterios en diversas normas en los procesos para la obtención de la CLUNI, para acceder a financiamiento público y en la forma en que se reportan los apoyos en los informes de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, prevalecen las distintas interpretaciones de los funcionarios que operan los programas gubernamentales. Por lo anterior, se incluyen apoyos que no deberían clasificarse como financiamiento a OSC, al tiempo que se omiten otros.

Las evaluaciones externas sobre apoyos y estímulos han mostrado que muchos de los recursos que reportan las dependencias como financiamiento público para proyectos de OSC, en realidad son transferencias a otro tipo de organizaciones:

- A Organismos gubernamentales constituidos como asociaciones civiles.
- B Organizaciones sociales productivas o de autobeneficio, que por las actividades que realizan buscar distribuir remanentes entre sus miembros.

La Ley de Fomento no establece criterios sobre la participación de funcionarios públicos en los órganos de gobierno de las OSC; únicamente su artículo 8 prevé que no existan vínculos de parentesco entre los directivos de la OSC y los servidores públicos a cargo de autorizar los apoyos. En la Ley General de Desarrollo Social se dispone que, en el caso de recursos catalogados en el Ramo de Desarrollo Social, no podrán recibir apoyos las organizaciones "en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanquíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles" (artículo 64).

Este tema es relevante por los riesgos que implica que el gobierno promueva la creación de organizaciones casi no qubernamentales y que les otorque el mismo tratamiento que a las organizaciones independientes. De acuerdo con instituciones internacionales, las organizaciones constituidas y/o controladas por los gobiernos, denominadas también GONGOS (por las siglas, en inglés, Governmental Non Governemental Organizations), deben reqularse de manera independiente de las OSC. Al promover la creación de GONGOS, sin un tratamiento específico, existe el peligro de que surjan conflictos de interés, actos en interés propio, incluso formas de enriquecimiento ilícito ya que pueden utilizarse para beneficiar a funcionarios, política o financieramente. Al dar a las GONGOS el mismo tratamiento que a las OSC independientes, las primeras tienen una ventaja competitiva injusta en la distribución de los apoyos públicos, además de crear la falsa apariencia de una sociedad civil floreciente a través de financiamientos públicos supuestamente más altos que los que las OSC efectivamente reciben (OSI, 2004, p. 94).

Así pues, una buena parte de los recursos reportados por las dependencias como otorgados a OSC, se han entregado a organizaciones constituidas como asociaciones civiles, pero con órganos de gobiernos integrados exclusiva o mayoritariamente (o cuyos directores dependen de nombramientos) por funcionarios públicos; que operan fundamentalmente con recursos públicos e, incluso, que se constituyen con la misión de llevar a cabo programas qubernamentales (véase Verduzco y Tapia-Álvarez,. 2012, p. 24)<sup>25</sup>, como las siquientes:

 "Organizaciones" (GONGOS) apoyadas por el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). El INEA no tiene facultades para crear institutos estatales y para descentralizar sus programas, pero constituyó en cada entidad un Patronato de Fomento

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> En el Anexo I se presenta una muestra de las "asociaciones civiles" referidas y algunas de las características mencionadas.



Educativo, bajo la figura de asociaciones civiles, que se inscribieron en el Registro Federal de OSC y obtuvieron la CLUNI. El INEA reporta como apoyos a OSC los recursos que transfiere a estas entidades a cargo de esta política de alfabetización de adultos en cada entidad. Dichos recursos suman casi la mitad del presupuesto total que la SEP reporta como apoyos a OSC

- Las transferencias que hace la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) a confederaciones deportivas que el gobierno constituyó como asociaciones civiles para llevar a cabo programas de la Comisión. Éstas también están inscritas en el Registro Federal, pero responden básicamente a las autoridades de la CONADE, sin que tengan autonomía del gobierno.
- Museos, orquestas, casas de cultura y bibliotecas estatales y municipales, beneficiarios de donativos y subsidios del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). Sus directivos dependen de los nombramientos y consejos donde las autoridades estatales y municipales prevalecen.
- Universidades públicas estatales e instituciones públicas de investigación y educación superior que reciben recursos federales para su fortalecimiento, a través de un papel de mediación o certificación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México (ANUIES), que está constituida como asociación civil
- B Organizaciones sociales productivas o de autobeneficio, que por las actividades que realizan buscar distribuir remanentes entre sus miembros

El riesgo de que las dependencias reporten como apoyos a OSC a estas organizaciones productivas o de autobeneficio (cooperativas, uniones de crédito, unidades productivas agrarias, asociaciones rurales de interés colectivo o inclusive Pequeñas y Medianas Empresas-PYMES), según la definición de la Ley de Fomento es que si llegaran a distribuir remantes entre sus asociados entrarían en la definición de organizaciones de autobeneficio, por lo que podrían ser sancionadas (según artículo 30 de la Ley de Fomento). Sin embargo, la Comisión de Fomento no cuenta con facultades para hacer indagaciones al respecto, correspondería a la Secretaría de Hacienda, a través de las declaraciones fiscales, o a la Auditoría Superior de la Federación, pero sólo cuando se trata de distribución de remanentes como producto de los proyectos financiados por recursos públicos.

Los montos de estas dependencias pueden presentar el problema adicional de que se trata de apoyos crediticios, por lo que deberían reportarse de manera independiente. Los casos que se incluyen bajo estos supuestos son:

- Las incubadoras de negocios constituidas como asociaciones civiles que reciben los fondos que la Secretaría de Economía transfiere a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), que son eminentemente lucrativas y reparten utilidades entre sus socios.
- Las organizaciones productivas que reciben apoyos de Financiera Rural (FIRA), que al ser de créditos se asume que son organizaciones de autobeneficio y con fines lucrativos<sup>26</sup>.
- Las asociaciones apoyadas por Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), bajo el mismo supuesto.

En la Figura 14, se compila y resume la información de los recursos otorgados a estas organizaciones que en nuestra opinión no deberían de reportarse en el mismo apartado que el financiamiento a OSC, por las razones anteriormente enunciadas. Esto crea un enorme sesgo hacia montos que están inflados, y que no demuestran un panorama real de las políticas de fomento a OSC.

FIGURA 14. Apoyos reportados como fomento a OSC con sesgos (miles de pesos)

Apoyos con sesgo/inflados	2009	2010	2011	2012	
Organismos gubernamentales (GONGOS)					
Secretaría de Educación Pública					
INEA- Patronatos de fomento educativo estatales <sup>27</sup>	\$577,562	\$649,324	\$716,422	\$807,078	
CONADE — Programa de Cultura Física, Deporte y Sistema Mexicano de Alto Rendimiento — Comité Olímpico Mexicano, Atletas y Confederaciones deportivas.	\$226,455	\$360,844	\$319,807	\$423,573	

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> No fue posible confirmarlo porque la información sobre los programas y beneficiarios no es pública.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Se refiere a los Patronatos de Fomento Educativo Estatales o Patronatos Pro-Educación de Adultos y Jóvenes del Estado. Ver Anexo 1.

Apoyos con sesgo/inflados	2009	2010	2011	2012		
Organismos gubernamentales (GONGOS)						
Secretaría de Educación Pública						
CONACULTA — Casas de cultura, museos, orquestas e instituciones culturas de enseñanza estatal y municipal; apoyo a comunidades para restaurar monumentos y bienes artísticos de propiedad federal, infraestructura cultural de los estados	\$178,700	\$218,657	\$307,220	\$911,619		
Dirección General de Planeación y Programación (DGPP) para ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) y Programa de Desarrollo de la Educación Superior (PADES) y Fortalecimiento del Programa de Becas	\$144,308	\$4,860*		\$0**		
Organizaciones productivas o de autobeneficio						
Secretaría de Economía						
Recursos destinados a incubadoras de negocios/apoyos Fondo PYMES	\$480,806	\$300,863	\$663,687	\$767,518		
Secretaría de Hacienda y Crédito Público						
Apoyos de Financiera Rural (FIRA)		\$752,781	\$441,611	\$333,018		
Apoyos del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)	\$0***	\$23,825	\$29,734	\$19,392		
Total de apoyos con sesgo/inflados que deberían reportarse por separado	\$1,607,831	\$2,311,156	\$2,478,484	\$3,262,200		

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INDESOL vía Infomex, solicitud No. 2099 900 013613 y con información del portal www.corresponsabilidad.com.mx, (2012).

<sup>\*</sup> Se reportó sólo un apoyo al programa de Desarrollo de la Educación Superior a través de la Oficialía Mayor de la SEP. http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=f8e8b1feff822753a39b21de69259fd6&

<sup>\*\*</sup> En los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la APF a favor de las OSC correspondiente al 2011 y al 2012, la Dirección General de Planeación y Programación, no reportó ningún apoyo y/o estímulo a OSC. Estos años sólo reportaron siete unidades responsables de la Secretaría de Educación Pública. (Oficialía Mayor, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, CONACULTA, CONADE, INEA, Instituto Mexicano de la Juventud y el Instituto Mexicano de la Radio) http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe cuenta/2012/docs/a04/a04do5.pdf

<sup>\*\*\*</sup> En el año 2009, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, entregó solamente dos donativos por un monto de \$5.1 millones de pesos a instituciones sin fines de lucro, Fundación (John Langdon Down, A.C. \$ 3,621.7 millones, Fundación Vida y Desarrollo, \$1,500 millones)

FIGURA

FIGURA 15. Síntesis de recursos públicos reportados como fomento a OSC con sesgos (miles de pesos)

Apoyos con sesgo/inflados	2009	2010	2011	2012
Total monto reportado como de fomento a OSC	\$3,199,205	\$4,350,397	\$4,565,365	\$6,249,125
Apoyos a organismos gubernamentales (GONGOS) que debería reportarse aparte	\$1,127	\$1,233	\$1,343	\$2,142
Apoyos a organizaciones productivas o de autobeneficio que debería reportarse aparte	\$480	\$1,077	\$1,135	\$1,119
Total de apoyos con sesgo/inflados que deberían reportarse por separado	\$1,607	\$2,039	\$2,086	\$2,986

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INDESOL vía Infomex, solicitud No. 2099900013613 y con información del portal www.corresponsabilidad.com.mx, (2012).





A partir de estos datos, se observa que si se restaran los montos que hemos clasificado como destinados a organismos gubernamentales y a organizaciones productivas o de autobeneficio, tomando como referencia el año 2012, se podría decir que en el gobierno federal ha destinado realmente a las OSC la mitad del monto que reportó como apoyos económicos. La cifra real está por debajo de a los \$3 mil millones de pesos, muy inferior de los más de \$6 mil millones reportados.

Finalmente, es necesario notar que también existen omisiones sobre los apoyos otorgados a OSC. Por ejemplo, la SEP no reporta en los informes a la Comisión de Fomento los recursos que ha otorgado a las OSC facilitadoras del Programa Constrúye-T, que ha operado desde el año 2008<sup>28</sup>. En este caso, los omite porque transfiere los recursos al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que fue designado agente de gestión del Programa y, el

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Un programa de la Subsecretaria de Educación Media Superior facilitado en las escuelas por OSC expertas en temas de juventud y educación. En 2010, la SEP destinó \$89,055 millones pesos a este Programa, de los cuales \$55,967.3 millones fueron para apoyar a más de 30 OSC que facilitan las actividades del Programa en las escuelas, pero la SEP transfiere los recursos mediante el PNUD, institución que cobró en ese año \$6,233.9 millones (7%) por gasto operativo (Fuente: Documentos del Programa 2008 y 2010, complementado con datos proporcionados por SEP).

Dado que la Ley de Fomento define a las OSC por sus actividades y sólo esboza algunas características de las OSC en su Reglamento, existe un proceso de inscripción al Registro Federal de OSC deficiente y simulado, donde no todas las organizaciones deberían estar inscritas o, en su defecto, deberían existir otras categorías adicionales (organismos gubernamentales o GONGOS; organizaciones productivas y organizaciones de autobeneficio). Como resultado, surgen varios problemas:

- Al no contar con normatividad gubernamental para transferir recursos y subsidios gubernamentales de un ámbito a otro, las dependencias aprovechan la Ley de Fomento para hacer transferencias presupuestales. Así lo ilustra el caso de las transferencias de la SEP a los Patronatos del INEA y los de CONACULTA a entidades culturales estatales y municipales, etc.
- La falta de visión de los funcionarios sobre qué es una OSC y las lagunas de la normatividad. Esto lleva a confusiones sobre qué OSC clasifica como tal y qué entidades deberían clasificarse en otras categorías, para la asignación de dichos recursos. Consecuentemente estos recursos se reportan con un sesgo pues se consideran todas las OSC inscritas en el Registro Federal.

59

A continuación analizamos el avance de las vías institucionales que se han creado para asignar recursos a OSC, así como de los mecanismos existentes para que las organizaciones comprueben el uso de los recursos públicos.

### 3.3. LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: ¿DISCRECIONALES O INSTITUCIONALES?

Nos hemos referido a la lógica clientelar y corporativista que por décadas predominó en la relación entre gobierno y sociedad civil; y a los avances hacia una relación propia de una sociedad más democrática. Uno de los primeros indicios de parte del gobierno federal de empezar a establecer canales de comunicación distintos con las OSC fue la creación, en 1992, de la Coordinación de Vinculación y Concertación Social, al interior de la recién formada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), desde donde el gobierno abrió espacios de diálogo con organizaciones con las que tradicionalmente no se había relacionado.

A raíz de este acercamiento, en ese mismo año se constituyó el Fondo de Coinversión Social (FCS), el primer esquema de asignación de fondos públicos a OSC que incorporó algunas regulaciones que lo diferenciaban de los típicos esquemas clientelares: la publicación de convocatoria para que las OSC concursaran por recursos públicos, el establecimiento de comités dictaminadores integrados por funcionarios públicos y representantes de OSC y la elaboración de Reglas de Operación. La reforma más significativa de este Fondo se dio a partir del año 2001, al constituirse en el Programa de Coinversión Social (PCS) y poner todo el presupuesto a concurso y reestructurar los comités dictaminadores independientes. Actualmente, el PCS es el programa federal más institucionalizado y con mayor reconocimiento y participación de OSC (Verduzco, Leal y Tapia-Álvarez, 2009).

Después de la promulgación de la Ley de Fomento, otras dependencias empezaron a poner en práctica programas para otorgar apoyos a las OSC con características similares a las del PCS (véase Tapia-Álvarez y Robles, 2007) entre otros:

- fondo Pro-Equidad" (2002 a la fecha) del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
- 2 "Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad" y "Programa para los Pueblos Indígenas" (2001 a la fecha) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- 3 "Proyectos Juveniles" (2001 a la fecha) del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).
- "Sistema de Apoyos a Proyectos de Co-Inversión" de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) (nd a la fecha) de Secretaría de Salud.
- "Promoción de Convenios de Justicia y Derechos Humanos" y "Programa de Fondos Regionales" (1990 a la fecha) de la Comisión para el Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI).
- 6 "De la calle a la vida" (2001 a la fecha) que durante unos años funcionó apoyando a OSC que trabajaban con niñez callejera<sup>29</sup> por el Sistema Nacional DIF (Desarrollo Integral de la Familia) para la Asistencia Social.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> En el Distrito Federal operó en alianza con el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) el cual inclusive generó en 2002 un Consejo Consultivo de OSC con respecto a criterios de selección y acuerdos de operación.

- "Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras" (2003 a la fecha) de la Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- 8 "Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad" (FONAES) (2003 a la fecha) de la Secretaría de Economía.



Sin embargo, los programas que cuentan con mecanismos institucionales para la asignación de fondos públicos no han marcado una tendencia. Los programas con institucionalidad de convocatorias y concursos públicos son pocos y cuentan con presupuestos muy reducidos. Comparativamente, la mayor parte de los recursos federales otorgados a OSC continúan asignados de manera discrecional y con escasa regulación.

En esta categoría de discrecionalidad, se encuentran la mayor parte de los recursos catalogados como donativos, cuya operación apenas se empezó a regular con Lineamientos Generales en 2008³º. Los donativos son administrados por las Oficialías Mayores de las dependencias, sin convocatorias públicas, sin requisitos claros, sin procesos de dictaminación que evalúen distintos proyectos de manera imparcial, ni procedimientos para la rendición de cuentas; en muchos casos, tampoco se firma convenio con la organización beneficiada o se le obliga a entregar reporte sobre las actividades realizadas como mínimo requisito de rendición de cuentas (Véase Verduzco y Tapia-Álvarez, 2012). En algunos casos, por ser una decisión indelegable del Secretario de la dependencia, son los colaboradores cercanos al Secretario quienes participan en la selección de las OSC que reciben los donativos, propiciando con ello las gestiones personales, y no los procedimientos institucionales. Aunque los proyectos de las OSC financiadas puedan ser meritorios, el apoyo se vea más como una prebenda o, como un favor del funcionario, que como un derecho.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Cuando la SHCP emitió Lineamientos Generales para regular el otorgamiento de donativos, según el Artículo 80, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



# Fondos con institucionalidad son pocos y reducidos

De acuerdo con Tapia-Álvarez y Robles (2007), la nueva institucionalidad de los financiamientos públicos a OSC deberían basarse en ocho componentes:

- Difusión amplia y pública de convocatorias por internet e inserciones pagadas en diarios de circulación nacional.
- 2. Reglas y requisitos claros para presentar solicitudes.
- **3.** Criterios técnicos y participación de dictaminadores externos (o comités mixtos con la participación de representantes de OSC, Academia y funcionarios públicos).
- 4. Publicación de organizaciones apoyadas, nombres de los proyectos y montos.
- 5. Solicitud de informes parciales y finales.
- Comprobación de los recursos por las OSC para una efectiva y proporcional rendición de cuentas.
- Auditorías y revisiones al azar de parte de las contralorías internas y la Auditoría Superior de la Federación.
- 8. Procedimientos externos de evaluación y publicación de resultados.

A partir de estos componentes y con la información del año 2009 para el caso de la SEP, la dependencia que mayores recursos entregó este año, se presenta en la Figura 16 un ejercicio para demostrar que los fondos de apoyo a OSC que cuentan con esta institucionalidad son escasos comparativamente con los discrecionales.



<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Estudios realizados por Alternativas y Capacidades (citados en bibliografía) y evaluaciones externas publicadas en http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/

FIGURA 16. Montos de apoyos de SEP(2009), clasificados según su normatividad para asignarlos (miles de pesos)

			Subsidios suje Oper		
	Donativos (lineamientos generales)	Subsidios sin reglas de operación	Sin convocatoria pública Dictaminación interna	Con convocatoria pública  Comités de selección mixtos con participación	Apoyos que no se destinan a OSC <sup>32</sup>
IMJUVE				\$3,277	
CONACULTA	\$174,000	\$44,800	\$4,700		
Oficialía Mayor de la Sep	\$55,200	\$5,000			
CONADE					\$226,454
DGPP para ANUIES					\$66,430
DGPP para PADES					\$77,878
INEA					\$577,561
Total	\$229,200	\$49,800	\$4,700	\$3,277	\$948,323

63

Fuente: Elaboración propia con datos del informe a la SHCP e INDESOL, (2009).



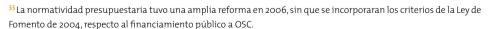
Si tomamos el caso de la SEP como ilustrativo de lo que sucede en la mayor parte de las dependencias de la APF, sólo tres cuartas partes de los apoyos reportados realmente se destinan a OSC y apenas 0.6% se otorga mediante programas con reglas de operación, concurso y convocatoria públicos. Considerando el total de recursos reportados por la APF como apoyos a OSC, se calcula que el monto máximo al que tienen acceso las OSC por los méritos de sus proyectos (y no de sus relaciones, conexiones o gestiones políticas) apenas llega al 30% del total de los recursos públicos federales reportados.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Recursos que se destinan a otras entidades que no pueden clasificarse como OSC, sino entidades paraestatales y paragubernamentales / fideicomisos.

### **3.4.** NORMATIVIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: DISPERSA E INSUFICIENTE

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) --principal norma que rige la asignación de recursos federales y que debería servir para homogeneizar los criterios de numerosas dependencias y funcionarios-- no hace referencia a las OSC según los criterios de la Ley de Fomento<sup>33</sup>. Al igual que la Ley de Impuesto sobre la Renta, utiliza otros términos "más tradicionales y ambiguos" señalando que podrán recibir donativos o subsidios de la Federación las instituciones sin fines de lucro, particularmente las que realizan actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia (artículo 80). Para el caso de los subsidios, se indica que se destinarán a "diferentes sectores de la sociedad, entidades federativas o municipios", y no siempre estarán sujetos a Reglas de Operación, sólo en los casos en que así lo determina la Cámara de Diputados (artículo 77).

Como la norma presupuestaria sólo establece criterios generales y ambiguos para la aplicación de los fondos, las dependencias han creado diversos mecanismos para asignarlos, de acuerdo a sus propios criterios y creando una gran diversidad de normas y principios que les aplican<sup>34</sup>. El resultado es una heterogeneidad de mecanismos de asignación de apoyos económicos en la APF que van desde las oficinas de gestión de apoyos, que por operar sin regulaciones, pueden funcionar de manera discrecional, hasta fondos que se exceden en términos de proporcionalidad en requisitos y fiscalización<sup>35</sup>. Por otra parte, la falta de criterios específicos para el uso de recursos públicos de parte de las OSC tiene efectos en varias restricciones de los programas o acciones de las dependencias.



<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Para una descripción más detallada, véase Robledo, 2007.



<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> El caso de un fondo que otorga en promedio \$30,000 a \$80,000, solicitando para su comprobación facturas originales, firmas de beneficiarios y sus respectivas identificaciones, así como otros requisitos difíciles de cumplir y más en un sentido fiscalizador que de rendición de cuentas.



### Problemas y lagunas de normatividad: Ciclo presupuestal, uso y comprobación de recursos

Las lagunas normativas sobre el financiamiento público federal para OSC impone muchas limitaciones a la disposición de financiamiento público para OSC, lo que repercute en la eficiencia e impacto que podrían tener los proyectos apoyados. A continuación un esquema de los principales problemas:

#### a) Ciclo presupuestal

- Entrega tardía en el año (julio-octubre) de los recursos a OSC.
- Obligación de ejercer recursos antes del 31 de diciembre del año fiscal en curso.
- Los recursos no se pueden aplicar de manera retroactiva, por lo que no es posible iniciar actividades antes de recibir los recursos ya que los gastos no serían comprobables, ni reembolsables.
- Aunque son financiamientos anuales, el tiempo real de ejecución de los proyectos es de 5-6 meses en promedio.

#### b) Ejercicio de recursos

- No existe normatividad que permita "transferir" la responsabilidad del ejercicio de los recursos a la administración de la OSC, por lo que los funcionarios del programa correspondiente son responsables del ejercicio y comprobación de estos recursos.
- La comprobación de estos recursos responde a un esquema diseñado para funcionarios en la Administración Pública Federal, no para la administración de una OSC autónoma con sus propios mecanismos de control, transparencia y auditorías.
- Prohibición o limitación para el uso de recursos en gastos operativos, varía según dependencia.
- Prohibición de utilizar recursos para pago de nómina o prestaciones laborales.
- Si se requiere modificar el presupuesto o el calendario (aprobados), las OSC deben realizar un trámite difícil y tardado.

#### e) Comprobación

- Todos los gastos deben ser respaldados con factura con requisitos fiscales (varía por dependencias).
- · Los recursos que no sean comprobados en esos términos se deben regresar, así como los intereses
- Entrega de informes financieros (parciales/finales) sirve para fiscalizar, no para reportar resultados.



#### A Problemas relacionados con el ciclo presupuestal de la APF

Lo más común es que las OSC reciban los recursos para llevar a cabo sus proyectos después



En casi todos los programas, las dependencias imponen como fecha límite para el ejercicio de los recursos el 31 de diciembre. Si además reciben tarde el apoyo, las OSC acaban realizando proyectos de 5 o 6 meses (o menos). Por lo anterior, en algunos casos realizan actividades de corta temporalidad (talleres, por ejemplo) o terminan reduciendo actividades para poder terminar a tiempo.

Sin embargo, los calendarios que se han impuesto a las OSC no están basados en una norma que obligue a las OSC que reciben apoyo a ejercer los recursos en el año fiscal; esta obligación es para las dependencias pues para Hacienda, los recursos se consideran devengados una vez que la dependencia los entrega a la OSC y se firma el convenio<sup>36</sup>.



Aunque no existe impedimento normativo para que las dependencias elaboren programas multianuales de financiamiento a OSC, prácticamente no se han elaborado programas o financiamientos públicos con estas características. Este limitante del plazo en el ejercicio de los recursos afecta enormemente la capacidad de que las OSC se conviertan en socios del gobierno planeando y ejecutando proyectos de mayor impacto social (así como la propia profesionalización y planeación de la organización que no cuenta con financiamientos estables multianuales o inclusive financiamientos de periodos específicos de tiempo). Por supuesto, los funcionarios también perciben esta relación con las organizaciones como de continua búsqueda de recursos, en lugar de como aliados en proyectos de gran alcance.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Incluso la SHCP emitió un dictamen en 2008 señalando que las OSC que realizan actividades de acuerdo con el calendario escolar, pueden ejercer los recursos hasta junio del siguiente año.



# La promoción de la cultura de la legalidad en el programa de Coinversión Social:

#### Los problemas del ciclo presupuestal

El 18 de noviembre del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la convocatoria Promoción de la Cultura de la Legalidad y Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia Social (PV) del Programa de Coinversión Social de INDESOL. Esta convocatoria se insertó en las actividades del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad firmado en agosto de este año por todos los niveles de gobierno. La convocatoria buscaba fortalecer a la ciudadanía que trabajaba con prevención del delito y de contraloría social, atender a grupos vulnerables víctimas de violencia y rehabilitar y prevenir grupos vulnerables proclives del delito. Se prometía canalizar \$10 millones de pesos para OSC, con un monto máximo de \$250 mil pesos por proyecto.

La convocatoria cerró el día 25 de noviembre, de manera que las OSC dispusieron de una semana para elaborar y presentar sus proyectos. Se presentaron 132 proyectos y en un periodo de 24 días el INDESOL seleccionó 90 proyectos; los resultados se publicaron el día 19 de diciembre y los recursos se entregaron a las OSC durante la tercera semana de diciembre. El presupuesto erogado finalmente fue de \$14 millones de pesos y el monto promedio del apoyo por proyecto fue de \$157.4 mil pesos.

Las OSC sólo tuvieron dos semanas para ejercer los recursos y realizar las actividades (desde la fecha de entrega de recursos hasta el 31 de diciembre). La mayoría realizó talleres sobre prevención de la violencia y muchos compraron equipos de computación, mobiliario de oficina, cámaras, proyectores, etc. Dadas las circunstancias de la convocatoria, lo más probable es que las OSC empezaron a trabajar antes de recibir los recursos o que los proyectos para los que solicitaron recursos ya se estaban implementando, por lo que los recursos del PCS fueron solamente adicionales.

Con estas convocatorias express el propio gobierno genera efectos perversos, pues las OSC presentan propuestas insuficientes y se gastan los recursos de una forma ineficiente. Si esta convocatoria se hubiera realizado con otros plazos o los recursos se pudieran ejercer después del 31 de diciembre, las OSC hubieran obtenido logros en términos de la construcción de la cohesión social y prevención de violencia, lo cual resulta muy necesario para los problemas del contexto actual. El calendario fiscal repercute así en las posibilidades de colaboración entre el gobierno y sociedad civil.

Tomado de Verduzco, Tapia-Álvarez y Leal, (2009).



El ejercicio de recursos en el sistema presupuestario mexicano se caracteriza por un fuerte control del gasto, que se justifica por la desconfianza ante el alto grado de corrupción y la falta de mecanismos de rendición de cuentas o porque los existentes se encuentran en ciernes. Se ha mostrado que la extrema fiscalización del gasto acaba limitando la creatividad y el rediseño de las políticas (Sour, 2007); asimismo, en el caso del financiamiento público para OSC, las restricciones presupuestales tienen efectos negativos en la eficiencia y el impacto potencial de sus proyectos.

Por falta de normatividad específica para el ejercicio de recursos públicos de parte de OSC, se les aplican los criterios que fueron diseñados para las dependencias y/o los servidores públicos (por ejemplo, cuando utilizan viáticos y deben comprobarlos). Para las OSC, el ejercicio y la comprobación se convierten en una carga administrativa muy pesada, ya que a algunas organizaciones las hace cuestionar su costo-beneficio, puesto que generalmente no cuentan con recursos humanos, operativos y financieros para enfrentar tales exigencias, que se traducen en capturar y presentar comprobantes de pocos pesos y centavos en formatos que constantemente cambian a funcionarios que revisan el cumplimiento de sus requisitos.

Por lo anterior, este esquema de excesiva fiscalización y burocracia no conduce a una efectiva rendición de cuentas sobre los resultados y logros de sus proyectos. La falta de normatividad impide reconocer que las OSC tienen sus propios mecanismos de control y administración, además de que cuando son Donatarias Autorizadas, están obligadas a cumplir con una auditoría.

Algunos programas prohíben a las OSC utilizar los apoyos para gastos de administración. Este tipo de gastos (directos e indirectos³) son parte esencial de la estructura financiera de cualquier organización, sin ellos no puede llevar a cabo sus actividades. El criterio de la legislación presupuestaria es que la administración de los subsidios no deberá ser costosa o excesiva³ y, con base en ello, las dependencias han elaborado disposiciones diversas en

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> LFPRH, Art. 75. Para el caso de los donativos no existe ninguna disposición al respecto.







<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Directos: pago de personal y gastos de oficina, como materiales, equipo y renta, etc. Indirectos: prorrateo sobre gastos que realiza la organización en sistemas de tecnología de la información, sistemas financieros, capacitación, procesos de procuración de fondos, etc.

sus programas; generalmente poniendo un límite porcentual bajo o prohibiendo este rubro por completo.

Resulta paradójico también que el Reglamento de la Ley de Fomento, con base en una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria, prohíba a las OSC utilizar fondos públicos para estos gastos de administración: "La entrega de apoyos y estímulos a las organizaciones con cargo a los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetará a las disposiciones aplicables en la materia y, en ningún caso, dichos recursos podrán ser destinados para cubrir el gasto corriente de las organizaciones"<sup>39</sup>. Otra restricción para el ejercicio de algunos fondos públicos es la prohibición de utilizarlos para pago de nómina u honorarios asimilables a salarios o sus impuestos o prestaciones.

En una encuesta aplicada a OSC que han recibido financiamiento del gobierno federal, los entrevistados identificaron como los principales obstáculos no poder recuperar los recursos utilizados por gastos del proyecto realizados antes de la firma del convenio y la inflexibilidad para modificar los presupuestos una vez aprobados, ni siquiera para utilizar los ahorros o ajustar conceptos de gastos en otros del mismo proyecto, aunque esto pudiera implicar mejoras sustantivas a los proyectos sin aumentar su costo total (Verduzco, Leal y Tapia-Álvarez, 2009).



Respecto a la comprobación del uso de recursos públicos para las OSC, los requisitos varían en cada dependencia; mientras algunos programas, especialmente cuando se trata de donativos, no solicitan que la OSC guarde o entregue copias de las facturas, otros requieren que cada peso esté respaldado por facturas fiscales, sin dejar margen a eventualidades que pueden tener los proyectos de las OSC. Este esquema es incluso más estricto que el que se aplica a los servidores públicos, a quienes se les permite un pequeño porcentaje de gastos no comprobables, si describen las razones que imposibilitan la comprobación fiscal (por ejemplo, trabajo de campo en áreas rurales o marginadas donde dificilmente se obtienen estos comprobantes fiscales). También por lo general, las OSC deben devolver los recursos que no se gastaron, incluyendo los intereses bancarios. El cálculo meticuloso, sumado a la necesidad de comprobar el ejercicio de los recursos en los apretados tiempos en que transcurre el proyecto, implican que el personal de las OSC tenga que invertir tiempo valioso de sus pequeñas áreas administrativas (cuando las tienen), que además no es financiado con estos apoyos.

<sup>39</sup> Reglamento de la Ley de Fomento, Art. 16.

#### 3.5. ¿Y LOS RECURSOS ETIQUETADOS POR EL CONGRESO?

Otro problema que permea en el esquema de asignación de recursos gubernamentales a OSC es que, en el caso de los órganos desconcentrados administrativamente, como sucede con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CONACULTA), los proyectos y beneficiarios de este financiamiento pueden ser designados por la Cámara de Diputados<sup>40</sup>. En una evaluación realizada por estudiantes del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se explica que: "La Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de asignar recursos de manera directa a las organizaciones no gubernamentales, por lo que los apoyos para proyectos culturales de OSC se discuten y negocian en la Cámara, con una dinámica distinta al resto" (Véase CIDE-Conaculta, 2012, p. 8)<sup>41</sup>. La variación presupuestal de los montos que reporta CONACULTA como apoyos a OSC llama la atención, especialmente su incremento a partir de 2008 (Verduzco y Tapia-Álvarez, 2012, p. 23), un tema que, sin duda requiere de un análisis más cuidadoso y de decisiones normativas que conduzcan a homogeneizar los criterios de asignación de financiamiento público a OSC, en término de que el acceso sea equitativo, imparcial y transparente.



Casos similares suceden cuando el Congreso etiqueta recursos a ciertas organizaciones campesinas o de género, sin que desde la dependencia en el Ejecutivo existan mecanismos claros para esta asignación o todavía peor, los funcionarios deban violar su propia normatividad favoreciendo a ciertas organizaciones para cumplir con el mandato del Congreso.

### 4. COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LAS OSC

Como hemos señalado (apartado 1.2), con la Ley de Fomento se creó un andamiaje institucional y se otorgaron facultades a la Comisión de Fomento para facilitar la coordinación entre las dependencias de la APF. Aunque no se ha hecho una evaluación sobre los alcances de la Comisión de Fomento, se ha visto que su diseño institucional y el desempeño de los

<sup>40</sup> Fracción VIII, Art. 2, LFPRH, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Documento final de consultoría gratuita realizada a petición de CONACULTA, por un grupo de estudiantes de la materia optativa "Gestión de proyectos" de la Maestría de Administración Pública, a cargo del Maestro Ignacio Lozano Moheno (véase bibliografía).

funcionarios que la han formado han dificultado una coordinación adecuada (Tapia-Álvarez y Robles, 2006; Ocejo *et al.*, 2009 y Verduzco, Tapia-Álvarez y Leal, 2009).

### 4.1. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA LEY DE FOMENTO Y SUS ADVERSIDADES

La Ley de Fomento tiene como su principal órgano de implementación la Comisión de Fomento, que se integra por funcionarios de nivel de Subsecretario u homólogo de cuatro Secretarías: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) -quien funciona como su Secretaría Técnica, según el Reglamento de la Comisión- la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La Ley indicó que el o la Presidente de la Comisión sea designado por los integrantes de la Comisión; desde sus orígenes en la Presidencia ha estado a cargo del Titular de la Unidad para el Desarrollo Político de SEGOB como contrapeso de la Secretaría Técnica, que ha sido responsabilidad del Titular del INDESOL.

El Reglamento de la Comisión estableció que los integrantes de las Secretarías del nivel de Subsecretarios podrían designar suplentes que tengan un nivel mínimo de Director General o equivalente, notificando por escrito con diez días hábiles a la Secretaría Técnica, para quedar debidamente acreditadas y que estos suplentes tendrán en el seno de la Comisión las mismas facultades en ausencia del propietario.



Los obstáculos de diseño institucional son variados. En primer lugar, ha habido problemas en la coordinación interna y las atribuciones divididas entre la Presidencia (SEGOB) y la de la Secretaría Técnica (INDESOL) no han sido suficientemente claras. Así, ha resultado difícil definir a quién corresponden las actividades que van surgiendo en la práctica. En segundo, no han existido criterios ni mecanismos para una asignación presupuestal de la Comisión, que requeriría mínimamente recursos para cumplir con sus facultades de ley como la operación efectiva del Registro Federal de OSC, la evaluación anual de las Políticas de Fomento y la operación del Consejo Consultivo, que más abajo se explica. Los funcionarios de la propia Comisión han acordado cada año que sus dependencias integrantes destinaran un monto de recursos para estos temas (generalmente ha sido de un millón de pesos cada una)<sup>42</sup>. Sin embargo, cada año han tenido dificultades para gestionar presupuestos y lograr que sus Secretarías entrequen estos recursos en tiempo y forma.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Apenas en 2011 y 2012 se etiquetó una partida en el presupuesto al fomento de OSC desde el Congreso, que se utilizó para la modernización del Registro Federal.

En tercer lugar, ha resultado complejo distinguir las funciones que le tocan a la Comisión de Fomento y cuáles, al Consejo Técnico Consultivo (CTC). Este Consejo es el órgano de participación de las OSC y otros actores como legisladores y académicos<sup>43</sup>, pero sólo tiene un carácter honorífico y cuenta con facultades reducidas. De acuerdo con la Ley de Fomento, el CTC tiene las facultades de proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley (artículo 26); en el Reglamento, se le denomina Consejo del Registro y sus atribuciones se reducen a responsabilizarse de que se evalúen las políticas de fomento, tarea que se especifica que se hará en coordinación con la Comisión (artículo 36). Por otra parte, se estableció en el Reglamento (artículo 36) que el CTC sería presidido por el funcionario de la SEGOB, que generalmente ha sido el Presidente de la Comisión<sup>44</sup>. En cuarto lugar, la representación e interlocución de las OSC en el CTC en muchas ocasiones se ha desviado de los temas de las políticas de fomento, usándose como un foro para hacer denuncias sobre acciones gubernamentales contra la sociedad civil, posicionamientos sobre defensa de derechos humanos y otros asuntos políticos similares. Una buena parte de los representantes ciudadanos y legisladores no conocen lo suficiente el marco legal, los incentivos fiscales ni las políticas públicas. Los funcionarios cuyo tiempo e interés de por sí ya escaso, ante esta débil interlocución de políticas públicas, se muestran aún más renuentes en el trabajo necesario para fomentar la ciudadanía organizada.

Entre los problemas de desempeño de la Comisión están que no ha sesionada periódicamente ni con la integridad de todos sus miembros. Los funcionarios suplentes han sido siempre sus integrantes, prácticamente sin presencia de Subsecretarios. Durante varios meses, por ejemplo, no sesionó o sesionó de manera intermitente, porque al presidir SEGOB y haber una alta rotación de funcionarios en el cargo mencionado, no se convocaba. En otras ocasiones, los funcionarios de la SHCP han tenido un bajo interés y compromiso, sin asistir a un gran número de sesiones<sup>45</sup>.

Dado el escaso interés de sus superiores en mejorar las condiciones de las OSC y que la representación en la Comisión de Fomento ha sido una carga adicional a sus funciones principales para estos funcionarios, las reformas relevantes y la coordinación entre

<sup>43</sup> Nueve representantes de OSC registradas, cuatro de la academia y dos del Poder Legislativo.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Que un funcionario de SEGOB presida un órgano de representación ciudadana pareciera una rémora del esquema corporativista de relación entre gobierno y sociedad civil, más al tratarse de una instancia creada por una ley que busca fomentar a las OSC.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Las minutas de la Comisión de Fomento son públicas y se pueden encontrar en http://www.corresponsabilidad. qob.mx/?p=482bd57eag5bb42cc15c82d63af42eag&idContenido=3y

dependencias para crear un marco de fomento transversal efectivo no ha avanzado. Las altas curvas de aprendizaje –por la escasa cultura de la Administración Pública de colaborar con OSC—y la frecuente rotación de funcionarios en estos cargos se ha reflejado en un débil funcionamiento de la Comisión.

Aunque los participantes de la Comisión de Fomento y el CTC (tanto funcionarios públicos como representantes ciudadanos y del Legislativo) han pasado por procesos de aprendizaje, hay grandes obstáculos en un diseño institucional confuso, la indefinición de atribuciones de los distintos actores y procesos colectivos y las inercias de las propias culturas políticas de quienes participan. La suma de todos estos factores no ha creado espacios efectivos donde se avance el diseño y creación de normatividad, la coordinación ni otros asuntos más relevantes de una política pública de fomento a OSC.

#### 4.2. COORDINACIÓN TRANSVERSAL EN LA APF PARA EL FOMENTO A LAS OSC

Para la implementación exitosa de la Ley de Fomento se requeriría de un esquema de coordinación entre dependencias federales de la APF que facilitara la homologación de los siguientes aspectos:

- A La definición de las OSC (y cuáles requieren CLUNI) y las acciones de fomento.
- B Los flujos y centralización para publicar información sobre las OSC, los programas públicos que trabajan con OSC, los criterios de colaboración, los montos de los apoyos, las irregularidades y sanciones, de manera que sólo existiera el Registro Federal y la página de www.corresponsabilidad.gob.mx, y no numerosos directorios y registros.
- c La institucionalidad y normatividad sobre convocatorias públicas, requisitos para participar, formatos de solicitud, dictaminadores de proyectos, resultados públicos y formatos de informes.
- La normatividad y lineamientos sobre uso de los recursos públicos y su comprobación fiscal, mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

Existe cierta infraestructura de coordinación transversal, pues el Reglamento de Ley de Fomento obliga a las dependencias a acreditar un responsable de coordinación –cuyo nivel

Sin embargo, el tiempo ha mostrado que ni las atribuciones de la Comisión de Fomento son suficientes ni el liderazgo de sus miembros ha permitido encabezar esta coordinación transversal. En primer lugar, y como ya se mencionó, el INDESOL, como Secretaría Técnica de la Comisión, es responsable de dicha coordinación, pero no todos los temas para la vinculación están a su alcance. Al integrar en la Comisión un representante de la SHCP se buscaba fortalecer su compromiso con los temas fiscales y la normatividad presupuestal, pero la realidad es que no ha existido voluntad para involucrarse ni comprometerse con estos objetivos.

En segundo lugar, con frecuencia las dependencias no acrediten como responsables a quienes directamente trabajan con OSC u operan programas dirigidos a ellas. Tampoco tienen suficiente representatividad para coordinar las acciones de fomento a OSC al interior de su dependencia; inclusive, comparada con las Unidades o responsables de transparencia, la posición de coordinador sobre fomento a OSC no es suficientemente valorada en términos de prestigio e importancia en la dependencia.

En tercer lugar, las reuniones de los responsables de coordinación de las dependencias han sido cada vez menos frecuentes. En 2010, se realizaron talleres de sensibilización y capacitación sobre la Ley de Fomento y la relación entre gobierno y sociedad civil con estos responsables, pero rara vez se han presentado lineamientos o normatividad para discutirse y aplicarse entre las dependencias. Éstas han continuado con sus inercias de políticas sectoriales, ya que la Ley de Fomento no obliga a las dependencias a modificar sus esquemas de relación con OSC para las diversas políticas sectoriales. La asistencia y rotación de funcionarios ha hecho difícil la continuidad de estos procesos de coordinación voluntaria.

En cuarto lugar, la plataforma en internet www.corresponsabilidad.gob.mx debía servir para publicar información sobre todos los programas y convocatorias de la APF, además de utilizarse para consultar el Registro y las OSC con CLUNI. Sin embargo, este portal sólo ha servido para publicar información sobre la Comisión de Fomento, con el Consejo Técnico



teniendo su propia página y boletín. El alcance de esta herramienta tecnológica, así como de la información y consulta del propio Registro, ha resultado muy limitado, por la propia escasez de recursos financieros y humanos para estos propósitos. No ha sido posible consolidar en el Registro Federal el cruce de toda información de la APF sobre las OSC, o la información de otros registros o directorios para facilitar la interacción de las OSC con todas las dependencias. Por primera vez en su historia, en el 2011, el Registro obtuvo presupuesto y, apenas en 2012, se logró digitalizar para incoroporar mayor información de las OSC, como los montos recibidos de parte del gobierno federal y si se encuentra al corriente de sus obligaciones, además de otras herramientas para un manejo más amigable.

La consolidación de una política pública que fomente la participación de las OSC depende, en una buena parte, de la coordinación transversal de los entes de la Administración Pública Federal, al ser los responsables del diseño y ejecución de la políticas de fomento a OSC. Debido a que son responsbles de crear instrumentos institucionales para reconocer a las organizaciones civiles como de interés público o de mejorar los mecanismos para otorgar financiamientos a sus proyectos de manera transparente e imparcial, además de que mantienen en su campo de acción gran porcentaje de las acciones que se pueden llevar a cabo para generar un ambiente propicio para OSC.

A partir de los hallazgos de la investigación hemos incluido algunas recomendaciones, que pueden dirigirse a diversos niveles del sistema político mexicano, así como a las mismas OSC y a otros actores de sociedad también involucrados y que interactúan de diversas formas con las organizaciones sociales. A continuación se presentan diversas propuestas de reformas, legislativas, normativas y operativas, así como comentarios respecto a las obligaciones y responsabilidades a las cuales se hacen acreedoras las OSC.





## REFORMAS PARA FOMENTAR UN AMBIENTE PROPICIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CIUDADANÍA ORGANIZADA

Con el propósito de eliminar obstáculos para fortalecer y crear una política pública de fomento a la organización ciudadana, proponemos una agenda de reformas al marco legal y fiscal, así como a la reglamentación para mejorar procedimientos, incrementar la transparencia y equidad en el acceso a recursos públicos. Además, emitimos algunas recomendaciones para que las propias OSC contribuyan a la construcción del sector desde un enfoque de corresponsabilidad, en conjunto con el sector público e inclusive con otros actores con quienes tienen contacto desde su constitución legal hasta su desarrollo institucional.

A continuación presentamos la agenda, la cual se encuentra dividida en los siguientes temas:

- 🔳 Reformas a la legislación
- 2 Reformas normativas y operativas
- La tarea pendiente de las OSC
- 4 Los otros actores del ambiente propicio: bancos, universidades, barras de abogados, colegios de notarios y contadores



### 1. REFORMAS A LA LEGISLACIÓN

#### 1.1. PROPUESTAS AL MARCO FISCAL

**1.1.1** Reconocer a las organizaciones con CLUNI vigente<sup>46</sup> como personas morales sin fines de lucro exentos en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) y en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU)

Homologar las actividades no lucrativas establecidas en la legislación fiscal y en la Ley de Fomento después permitirá a todas las organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC realizar la solicitud para convertirse en Donatarias Autorizadas con mayores posibilidades de éxito. En la actualidad ambas leyes enlistan una serie de actividades: la LISR reconoce aquellas desempeñadas por organizaciones que pueden ser autorizadas para emitir recibidos deducibles, mientras que la Ley de Fomento aquellas organizaciones cuyas actividades pueden recibir recursos públicos. Los listados no son coincidentes por lo que, a pesar de que algunas actividades estén reconocidas en la Ley de Fomento, si no están reconocidas simultáneamente en la LISR no podrán ser donatarias autorizadas. La modificación, por un lado, preservará la autonomía de las organizaciones para que estas puedan elegir su estatus legal y, por el otro, contribuirá que exista mayor certidumbre en términos de las obligaciones fiscales de las organizaciones con CLUNI.



Ampliar el número de Donatarias Autorizadas ayudará a construir más confianza y formalidad en el sector de OSC, ya que resultará en más organizaciones con la obligación de cumplir los controles y procesos de transparencia establecidos por el SAT<sup>47</sup>. El papel del SAT,

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Con las modificaciones recientes al Registro se puede conocer si las OSC están activas o inactivas. En la página oficial de la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC (www.corresponsabilidad.gob.mx) se menciona que en los casos que el informe anual no se realice en tiempo y forma se puede afectar a las solicitudes de apoyo y estímulos públicos de la organización ante las entidades y dependencias de la APF. Recientemente se instauró el acuerdo mediante el que se establecen dos trámites electrónicos en el Registro Federal de las OSC, entre ellos la entrega y recepción del Informe Anual por medio del Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (DOF, enero del 2013); sin embargo el reglamento interno del Registro no establece observación alguna respecto a la inhabilitación del CLUNI por omisión o entrega extemporánea del informe.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Lo anterior, sumado a los mecanismos de fiscalización del SAT para Donatarias Autorizadas, conduciría, en el mediano plazo, a eliminar algunos de los trámites obligatorios actualmente para éstas, especialmente, los que duplican la información.

en lugar de limitar el acceso de OSC al régimen de Donataria Autorizada, deberá fortalecer sus capacidades de fiscalización, para revocar esta autorización cuando las OSC se desvíen de sus fines no lucrativos o no destinen sus remanentes a su objeto social.

**I.** Se propone agregar la Fracción XXI a los Artículos 95, 97 y 31 de la LISR y modificar el artículo 4 de la LIETU para que las organizaciones con CLUNI sean consideradas personas no lucrativas y potenciales Donatarias (Anexo II)<sup>48</sup>.

**1.1.2** Aumentar a 33% el límite a las actividades económicas exentas de impuesto que realizan las OSC, siempre que la totalidad de los ingresos generados se utilice para las actividades descritas en su objeto social y no en beneficio privado de alguna persona o para ser distribuida entre los miembros.

La Ley de Fomento en su artículo 1 establece que éstas son de interés social. Por ello, deberían ser sujetos de estímulos fiscales al igual que otras personas morales como los sindicatos, las cámaras empresariales, los partidos políticos y las asociaciones religiosas. En México, debido a la escasez de fuentes de financiamiento para sus actividades, se estima que las OSC autogeneran más del 80% de sus ingresos, por lo que limitar a 10% los ingresos económicos exentos del impuesto sobre la renta no favorece su sustentabilidad financiera.

En todo caso, establecer un límite por debajo del 50% de sus ingresos resulta un valor justificable, en la medida que la legislación considera que no representaría un cambio en su actividad preponderante<sup>49</sup>. Además, con este cambio disminuiría el margen de discrecionalidad de los funcionarios del SAT para determinar qué actividades no están relacionadas con el objeto social de las OSC y se evitaría que las Donatarias Autorizadas deban llevar una contabilidad adicional como contribuyentes del ISR.



<sup>48</sup> Propuesta consensuada durante la Cumbre Ciudadana por los miembros de la Mesa de Fortalecimiento a OSC, con la participación de Mónica Tapia y Tania Sánchez de Alternativas y Capacidades, Consuelo Castro del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Humberto Muñoz Grandé de Tercer Sector, Graciela García de Causa en Común, y José Piña de Fundación Nuevo Milenio.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> El artículo 121 de la LISR considera que el contribuyente percibe ingresos preponderantemente por actividades empresariales o por prestación de servicios profesionales (actividad relacionada con su objeto social), cuando dichos ingresos representen en el ejercicio de que se trate o en el anterior más del 50% de los ingresos acumulables del contribuyente.

**1.1.3** Eliminar el actual límite establecido para la deducibilidad del Impuesto sobre la Renta de donativos a Donatarias Autorizadas.

En el contexto mexicano, en lugar de aumentar los donativos privados a las OSC estos tienden a disminuir. Por ello, limitar la proporción de donativos, con respecto a las utilidades, que los donantes pueden declarar como deducibles no favorece la cultura de la filantropía. De acuerdo a la respuesta generada a través de la segunda encuesta sobre filantropía corporativa, realizada por Alternativas y Capacidades, quedó de manifiesto que las empresas no están familiarizadas con el marco fiscal, a la vez que lo consideran complejo (Carrillo, et al., p. 40, 2009).

III. Se propone eliminar del artículo 31 de la LISR el límite del 7% de deducibilidad de la utilidad fiscal a donativos realizados a Donatarias Autorizadas<sup>51</sup>



**1.1.4** Eliminar la prohibición para que las Donatarias Autorizadas realicen acciones que influyan en la legislación para la defensa de sus causas.

En el campo legislativo, el aporte de las OSC es de gran importancia y las restricciones a su participación en la vida pública les impiden incidir positivamente en el desarrollo social de nuestro país. La actual disposición resulta violatoria de la garantía constitucional del derecho de petición y contrario a las tendencias y compromisos internacionales. Una clara diferenciación en la redacción de la ley permitiría que organizaciones no lucrativas, con actividades de interés público, sin fines religiosos, apartidistas y de beneficio a terceros que deseen influir en la legislación puedan hacerlo y gozar de estímulos fiscales. Por otro lado, deja cerrada esa opción para las organizaciones dedicadas a la realización cabildeo a favor de intereses privados y/o lucrativos.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Propuesta consensuada durante la Cumbre Ciudadana, *op. cit*.

<sup>51</sup> Ibidem

IV. Se propone eliminar la prohibición establecida en el artículo 97 de la LISR respecto a que las Donatarias Autorizadas puedan influir en la legislación (Anexo V)<sup>52</sup>.

## 1.2. PROPUESTAS PARA AUMENTAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS OSC Y AL REGISTRO FEDERAL DE OSC

- **1.2.1** Aumentar, por lo menos un 20% del monto actual reportado, los fondos y recursos destinados al desarrollo social, prioritarios y de interés público, con el fin de incrementar el número de organizaciones beneficiadas de manera proporcional sin reducir el promedio de montos otorgados.
  - **V.** Se propone aumentar el monto anual de apoyos económicos otorgados a las OSC de acuerdo con los artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, en la que se señala que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios, de interés público y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales.

## **1.2.2** Garantizar presupuesto suficiente cada año para la operación del Registro Federal de OSC

Hasta la fecha no existen criterios ni mecanismos para una asignación presupuestal al Registro Federal que depende de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, y que requeriría mínimamente de recursos para cumplir con sus facultades de Ley.

## 1.3. PROPUESTAS PARA NORMAR Y CREAR INSTITUCIONALIDAD A LOS RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS A OSC

**VI.** Se proponen reformas a la **Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LPRH) con el objetivo de eliminar la discrecionalidad y la negociación de los recursos que asigna la Cámara de Diputados y los secretarios de Estado, así como para establecer condiciones de equidad para las organizaciones sociales que deseen acceder a estos recursos

<sup>52</sup> Ibidem

- **1.3.1** Incluir en el Capítulo VI sobre Donativos y Subsidios, criterios generales para la asignación de recursos públicos a OSC y determinar claramente los requisitos que estas organizaciones deben cumplir, entre otras, estar inscritas en el Registro Federal de OSC.
- **1.3.2** Establecer la obligación desde el Presupuesto de Egresos de cada año que el otorgamiento tanto de subsidios como de donativos sean sujetos a Reglas de operación por las dependencias.
- **1.3.3** Modificar la Fracción II, del Artículo 80, para que no sea facultad indelegable del Secretario la asignación de donativos y, en cambio, sean sujetas de Reglas de Operación que incluyan convocatorias públicas.
- **1.3.4** Establecer que la Cámara de Diputados podrá determinar y etiquetar montos para los programas no para los beneficiarios, ya que los recursos deberán ser sometidos a Reglas de Operación y a concursos, por medio de convocatoria pública de parte de la dependencia.

### 2. REFORMAS NORMATIVAS Y OPERATIVAS

- 2.1 PROPUESTAS PARA LA MEJORA REGULATORIA Y UN MAYOR RECONOCI-MIENTO GUBERNAMENTAL DE LAS OSC
- 2.1.1 Secretaría de Gobernación.

**VII.** Se propone eliminar barreras de entrada para fomentar un mayor número de organizaciones.

A Crear un portal único para OSC que condense los procesos administrativos para su constitución, unifique el trámite de registros públicos y contenga mecanismos para el cumplimiento de obligaciones<sup>53</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Un ejemplo de este sitio es el portal para Pymes (Mi Portal Tributario Pymes) creado por el SAT con la finalidad de simplificar la carga administrativa de las empresas. Para mayor información consultar http://www.sat.gob.mx/sitio internet/plataforma/132 14377.html

- Colocar en el portal un modelo simple de estatutos para OSC que contenga las cláusulas requeridas para tramites y sus costos.
- Permitir a las organizaciones solicitar la clave única de registro (CLUNI), así como la autorización para ser donatarias, desde este portal.
- Coordinar la firma de convenios entre el Registro Federal de OSC con otros registros estatales y directorios, mediante una plataforma de internet con el fin de lograr un solo registro, con múltiples categorías según el tamaño de las OSC (por sus ingresos).
  - Coordinar el Registro Federal de OSC con otros registros estatales o directorios, como la del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social.
  - Promover que las dependencias a cargo de otros registros (por ejemplo REINECYT y los estatales) suban la información de manera automática.
  - Establecer mecanismos que permitan a las OSC actualizar su información, financiera y de actividades, con miras a fomentar y mejorar su transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

#### **2.1.2** Secretaria de Economía y Secretaria de Gobernación.

VIII. Se propone, desde la Secretaría de Economía y la Secretaría de Gobernación en conjunto con las Secretarías de Gobierno Estatales, los Registros Públicos de la Propiedad y los notarios públicos, establecer un modelo simple de estatutos para OSC que contenga las clausulas requeridas en los trámites para acceder a ser Donatarias Autorizadas y obtener la CLUNI, con costos bajos o servicios gratuitos.

Se requiere fomentar la vinculación con notarios públicos para procurar que estos conozcan las características específicas que requieren tener las actas de las OSC y por medio del establecimiento de convenios faciliten trámites y disminuyan costos a las OSC. Este proceso se complementaría con la formación de jóvenes profesionistas que tengan nociones de la legislación aplicable, o bien de las asociaciones de profesionales que tengan la capacidad de celebrar convenios con las dependencias públicas para estos efectos.



#### 2.1.3 Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

**IX.** Se propone crear un régimen simplificado fiscal, similar al de pequeños propietarios o pequeñas y medianas empresas, que permita llevar contabilidad simplificada cuando los ingresos de las OSC no excedan el nivel de ingresos determinado por la autoridad fiscal<sup>54</sup>.

#### 2.1.4 Sistema de Administración Tributaria.

**X.** Se propone, a partir de la homologación entre la Ley de Fomento y el marco fiscal, reconocer la **CLUNI como constancia de acreditación de actividades no lucrativas**. Esto permitiría tener un modelo sencillo de constancia, a cargo de una autoridad para múltiples objetos sociales.

Si una organización opta por solicitar ante el SAT la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos, podrá presentar su CLUNI vigente como constancia de acreditación de actividades, con lo que se facilitarán los trámites y la carga burocrática para las OSC y para las dependencias de gobierno, sin que el SAT pierda la facultad de otorgar esta autorización<sup>55</sup>.



**XI.** Se propone continuar políticas explicitas de contabilizar al sector de OSC y su aporte económico a través de una coordinación y entrega de información de parte del SAT al INEGI, sobre el sector de instituciones sin fines de lucro, para **contabilizar** de manera más precisa su aporte económico.

Los resultados de la Cuenta Satélite de las instituciones sin fines de lucro (CSISFL) del INEGI son un nuevo mecanismo que permite conocer la dimensión, participación e

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Las reglas previstas en el Capítulo I.2.21. de la Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) para 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2009, establecen para pequeños propietarios o pequeñas y medianas empresas cuando no exceden en su ejercicio inmediato anterior un tope de \$4 millones de pesos, que podría ser un techo muy apropiado para OSC.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Se busca que al referirse directamente a las OSC con inscripción vigente al Registro Federal, el SAT reconozca al CLUNI como constancia de acreditación como lo hace actualmente con la inscripción al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (REINECYT).

impacto económico de las actividades realizadas por las OSC en México. Sin embargo, su información se encuentra sustentada en censos económicos y encuestas generadas por el propio Instituto. Representa un primer ejercicio que requiere ser complementado con la información de las autoridades fiscales que concentran información financiera respecto al universo de las organizaciones no lucrativas que existen en el país<sup>56</sup>.

XII. Se propone que, conforme se homologuen y actualicen las leyes, el SAT tendrá que adaptar la Miscelánea fiscal para reflejar las modificaciones relativas a las Donatarias Autorizadas e implementar mejoras en términos de transparencia sobre los donativos privados.

Es necesario que el SAT efectúe una campaña de difusión de las mejoras legislativas y regulatorias por diversos medios (además de su portal), para invitar a las OSC a convertirse en Donatarias Autorizadas y a los contribuyentes a donar a las OSC, participando de la deducción fiscal. De esta forma, por un lado, el SAT fortalecerá y abrirá opciones para las organizaciones; por el otro lado, las organizaciones y los donantes tendrán conocimiento de los beneficios que obtienen y las obligaciones que adquieren.

## 2.2 PROPUESTAS PARA LA MEJORAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS OSC Y LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Para que el gobierno federal contribuya a fortalecer al sector de las OSC, debe mejorar la institucionalidad con que se otorgan los recursos públicos e incrementar el monto de los recursos destinados a apoyar sus proyectos. Al mismo tiempo es necesario revisar los programas y beneficiarios que las dependencias reportan como apoyos a OSC, así como realizar modificaciones normativas y operativas para que sean asignados con imparcialidad, equidad y transparencia.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Para el cálculo de la CSISFL, el INEGI realiza una revisión a de información, tanto de la estadística procedente de censos económicos y encuestas que el mismo Instituto genera, como de registros administrativos provenientes de diversas fuentes, como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Estatal.

#### **2.2.1** Mejorar el marco institucional para la asignación de recursos públicos a las OSC.

XIII. Se propone crear una normatividad homogénea para coordinar transversalmente la asignación y rendición de los recursos públicos otorgados a las OSC por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo.

Incluir, al menos, los siguientes criterios obligatorios en la normatividad de los programas de todas las dependencias:

- Los recursos para las OSC deberán ser otorgados a través de programas que cuenten con Reglas de operación o en su defecto con normatividad clara y equitativa.
- Con convocatoria pública.
- Con comités de selección con participación mixta (ciudadanos y funcionarios).
- Publicar la información sobre montos y beneficiarios en el Sistema electrónico de información vinculados al portal del Registro www.corresponsabilidad.gob.mx.



- Homologar los formatos electrónicos de solicitud y los criterios para el ejercicio y comprobación.
- **2.2.2** Mejorar la información respecto a la entrega de fondos públicos.

**XIV.** Se propone generar un Sistema Electrónico de información sobre los fondos asignados por las distintas dependencias de la administración pública que propicie la coordinación entre las Secretarías del Gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales.

Diseñar e implementar el Sistema Electrónico de Información sobre Recursos Públicos Federales de Fomento a OSC en cada dependencia, vinculado al portal del Registro Federal de OSC; de manera que incluya:

- Normatividad vigente de los recursos (Reglas de operación, normatividad interna, etc.)
- Montos otorgados a OSC.
- Convocatorias públicas vigentes y cerradas.
- Requisitos y formatos de solicitud.
- Mecanismos de selección de proyectos con participación ciudadana (de composición mixta con participación de funcionarios y ciudadanos).
- Formatos de informes parciales y finales (homogéneos).
- Mecanismos de fiscalización y auditorías.
  - **XV.** Se propone establecer criterios para que la información que las dependencias reportan a la Comisión de Fomento, concerniente a los recursos económicos asignados a OSC, sea clasificada por año de la siguiente forma:
  - $oldsymbol{\mathsf{A}}$  Monto de apoyos discrecionales (subsidios sin reglas de operación y donativos).
  - B Monto de apoyos etiquetados por el Congreso de la Unión.
  - C Monto de apoyos sujetos a Reglas de Operación o Lineamientos Generales y dentro de ellos:
    - Monto de apoyos sujetos a convocatorias públicas.
    - Monto de apoyos asignados por concurso con comités de selección con participación ciudadana.



**XVI.** Se propone agregar categorías que permitan diferenciar en el Registro Federal de las OSC la entrega de CLUNI de las siguientes categorías:

- A Entidades gubernamentales o paraestatales (cuyos órganos de gobierno están formados exclusiva o mayoritariamente por funcionarios públicos).
- B Incubadoras de empresas/ aceleradoras de negocios.
- © Organizaciones sociales de auto beneficio que distribuyen remanentes, como cooperativas.

**XVII.** Se propone capacitar a los funcionarios que operan los fondos públicos para las OSC, en cada dependencia, de forma que puedan identificar claramente las instancias que son sujetos de recibir dichos apoyos, cuáles son las acciones de fomento que deben reportar a la Comisión de Fomento y los que deberán reportar de manera independiente.

### **2.2.3** Crear normatividad para ejercicio y rendición de cuentas de los recursos públicos a OSC

Hay una falta de normatividad específica sobre el ejercicio y la rendición de cuentas de los recursos públicos para las OSC. Actualmente, se les aplica una normatividad que no considera las características de ese sector, y que responde a criterios establecidos para funcionarios públicos o para el sector lucrativo.

**2.2.3.1** En el corto plazo, crear un programa especial concurrente para el sector social.

**XVIII.** Se propone crear un catálogo presupuestal de cuentas, identificando los recursos públicos otorgados por la normatividad creada e incluidos en un programa especial concurrente, de manera que claramente se identifiquen en el **Presupuesto de Egresos de la Federación** (PEF).

O, en su caso,

**XIX.** Se propone que los programas para asignar fondos a **OSC contengan esquemas** diferenciados, mediante convocatorias con montos distintos para proyectos de corto, mediano o largo plazo. Los apoyos a proyectos de corto plazo deberán ser ejecutados entre 10 a 12 meses, bajo los esquemas actuales de convocatorias.

Para los apoyos de mediano y largo plazo, dirigidos a programas de OSC de mayor tamaño y madurez, se requiere diseñar e implementar proyectos público-privados de financiamiento multianual, y un marco normativo similar a los esquemas de construcción de infraestructura, con mayores requisitos que los tradicionales y criterios de evaluación más consistentes, que den certeza a la relación entre gobierno y OSC de 2 a 5 años, así como regulen la programación y el ejercicio multianual de los recursos.

XX. Se propone que las dependencias elaboren programas multianuales de financiamiento a OSC y la implementación de contratos multianuales, ya que las dependencias pueden considerar erogado el monto una vez que se entrega a las OSC. 57.

**2.2.3.2** Mejorar mecanismos de uso y rendición de cuentas de los fondos públicos que las OSC reciben

**XXI.** Se propone reformar programas que prohíban que las OSC utilicen los recursos públicos para el pago de nómina, honorarios o cualquier régimen laboral bajo el cual esté contratado su personal, dejando asentado que la responsabilidad laboral del empleador corresponde a la OSC.

**XXII.** Se propone reformar programas de asignación de recursos públicos a OSC para que permitan a las organizaciones utilizar al menos 10% del total del apoyo para gastos operativos.



<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> El dictamen que la SHCP emitió en 2008, en respuesta a la SEP, debe constituirse en un antecedente para eliminar la restricción de ejercer los recursos antes del 31 de diciembre.

• La Comisión de Fomento debe modificar el Artículo 16 del Reglamento de la Ley de Fomento con el fin de eliminar la prohibición a las OSC de utilizar recursos públicos para gasto corriente, ya que dicho artículo hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria

La LFPRH indica que el uso de recursos públicos para gastos operativos no debe ser "oneroso". Por lo tanto, para que las OSC puedan contar con recursos para apoyar su gasto corriente no es necesario modificar la legislación. En cambio, resultaría recomendable que los lineamientos para los donativos asignados por las dependencias de la APF tomen en cuenta el mismo criterio de forma que permita que un porcentaje (que pudiera rondar el 10%) del recurso pueda ser utilizado para gastos de operación.

Al respecto, la literatura internacional menciona que los gastos administrativos son el ingrediente esencial para el fortalecimiento institucional, lo que se justifica en mayor medida en el caso de proyectos financiados con recursos gubernamentales debido al exceso de requisitos para su ejercicio y comprobación, lo que generalmente representa una carga extra de trabajo administrativo para las OSC. Estos mismos estudios recomiendan un rango para la proporción del gasto operativo entre un 13% - 22%.

**XXIII.** Se propone contemplar en los programas de apoyo económico procedimientos sencillos para realizar convenios modificatorios de los proyectos y asegurarse de que todas las OSC conozcan que existe la posibilidad de modificar los convenios.

**XXIV.** Se propone definir y distinguir responsabilidades de los funcionarios públicos en la comprobación del uso de recursos y destinación entre los beneficiarios, para dejar de trasladar responsabilidades de los funcionarios y/o dependencias a las OSC.

La fiscalización y comprobación del buen uso de los recursos deberá seguir siendo responsabilidad de las instancias y los mecanismos de auditorías y órganos internos de control, y no de las dependencias que operan los programas de asignación de recursos a OSC. Lo anterior implica que las dependencias no pueden requerir documentos fiscales sobre el ejercicio de recursos a las OSC ni incluir criterios de fiscalización en los procesos de evaluación de los proyectos apoyados.



**XXV.** Se propone aumentar en, por lo menos, un 20% el monto anual de apoyos económicos otorgados a las OSC, para incrementar el número de organizaciones beneficiadas de manera proporcional sin reducir el promedio de montos otorgados

**XXVI.**Se propone mejorar la distribución de los apoyos económicos a OSC mediante mecanismos de asignación más equitativos y reglamentados; esto fomentará, además, que se incremente el número de OSC beneficiadas.

**XXVII.** Se propone incrementar el monto anual de apoyos económicos de programas que cuenten con concurso público y comités de selección con participación a por lo menos 70% de los montos totales otorgados anualmente.

**XXVIII.** Se propone aumentar el monto anual de apoyos económicos de programas sujetos a convocatorias públicas a por lo menos 80% de los montos totales otorgados anualmente.

## 2.3 PROPUESTAS PARA MEJORAR LA INTERLOCUCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA APF PARA EL FOMENTO DE OSC

- **2.3.1** Repensar el andamiaje institucional creado por la Ley de Fomento como un Sistema Nacional de Fomento a OSC, con competencias concurrentes entre gobierno federal y gobiernos estatales y órganos de coordinación intergubernamental como Consejos Estatales, Consejos Regionales y Consejo Nacional, con presencia gubernamental y de las OSC.
- **2.3.2** Fortalecer el papel de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, a través de una reingeniería institucional, para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC, por las dependencias y entidades de la APF.



**XXIX.** Se propone instituir a la Comisión de Fomento como un instituto desectorizado de la APF, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

- A Fortalecer la Comisión para que cumpla su objetivo de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones y medidas para el fomento de las actividades que realizan las OSC, así como la definición de mecanismos para su participación en las políticas públicas, bajo los criterios de:
  - Reconocimiento jurídico de las OSC como entidades que realizan actividades de interés público.
  - Transversalidad en las distintas dependencias y entidades de la APF para el fomento y la interlocución de las OSC
- Diseñar órganos de gobierno de este instituto desectorizado que formará parte de la estructura orgánica y funciones de la nueva Comisión de Fomento, donde se incluya la participación de representantes de las OSC y la academia, con capacidad de emitir recomendaciones con carácter vinculatorio como el INMUJERES, CONACYT o la CDI.



- C La Comisión de Fomento deberá tener atribuciones para:
  - Conocer si las OSC cumplen con la cláusula de **no distribuir remanentes** entre sus asociados y sancionarlas, con base en la Ley de Fomento.
  - Acreditar y trabajar con funcionarios responsables de la operación de los programas y no exclusivamente con los asignados como enlace con la Comisión de Fomento.
  - Promover procesos de capacitación de funcionarios públicos que tienen trato y trabajo con OSC, en torno a los conceptos y definiciones de la sociedad civil y los debates sobre el marco jurídico federal y las buenas prácticas de políticas de fomento.
  - Activar y lograr acuerdos entre los grupos formados por dependencias federales para homologar conceptos de "acciones", "apoyos" y "estímulos" federales de fomento, avanzar en la homologación de criterios normativos, criterios para financiamiento de proyectos y criterios de comprobación fiscal.

Las OSC no pueden exentarse de realizar acciones propias para la construcción de un marco de fomento al sector, puesto que existen procesos que no dependen de acciones gubernamentales ni son ámbito de su competencia. En un marco de corresponsabilidad, la sociedad civil tiene su propia agenda.

Las siguientes son algunas acciones mínimas pendientes o en proceso que se requiere profundizar, y que los propios donantes podrían considerar dentro de sus estrategias de inversión social:

#### 3.1 CONOCER SU PROPIO SECTOR

**XXX.** Se propone que las organizaciones se mantengan informadas y actualizadas sobre el marco legal y la estructura gubernamental vigente.

Si bien el marco legal es complejo, a veces contradictorio e insuficiente, es el marco que actualmente rige a las OSC. Uno de los primeros pasos dentro del proceso de incidencia en política pública es precisamente conocer aquello que se desea modificar. Por supuesto, existen diversos tipos de instrumentos que las organizaciones deben conocer, entre ellos los artículos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta sobre Donatarias autorizadas, la Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Códigos Civiles propios de cada estado.

También es conveniente que conozcan cuál es la estructura gubernamental y quiénes son los interlocutores válidos para una política pública específica. Por ejemplo, identificar a los responsables de ser los enlaces con la sociedad civil desde las diversas secretarías de Estado, puede ser una medida efectiva para construir diálogo e influencia en causas específicas.

## 3.2 TRABAJAR EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA ES UN TEMA INELUDIBLE

**XXXI.** Se propone que las organizaciones asuman una cultura y una práctica de rendición de cuentas ante todos los actores con los que interactúa.



No se puede pensar en incidir de manera efectiva ante el gobierno en estos temas si parte de las organizaciones se resisten a transparentar sus acciones e información financiera. La labor de las OSC es considerada de interés público y, por lo tanto, esas mismas acciones tienen que destacarse por la facilidad de acceso a la información, la claridad en su metodología de acción o atención y la rendición de cuentas.

Esta no debe darse, como equivocadamente se cree, exclusivamente a donantes. Una OSC está obligada a rendir cuentas de su actuación también ante las comunidades que desea servir, sus aliados, los grupos de interés y la sociedad en general.

## 3.3 VISIBILIZAR AL SECTOR SOCIAL Y CREAR UNA IDENTIDAD PARA INCIDIR MÁS EFECTIVAMENTE

**XXXII.** Se propone buscar acciones conjuntas para posicionar de forma positiva el trabajo y la naturaleza de las OSC.

Aún no se ha generado un posicionamiento público amplio por medio de acciones concertadas que difunda la naturaleza del sector y su valor social. Los ciudadanos aún desconfían del sector o ignoran su aporte, principalmente porque en ocasiones prevalecen los casos de corrupción o dispendio. Promover un posicionamiento positivo que motive la participación ciudadana mediante la generación de nuevos colectivos y organizaciones, con el incremento de donantes, voluntarios y la comunidad como aliados para la construcción de un desarrollo, donde se considere a las OSC como actores fundamentales, es una tarea que corresponde al sector.

### 3.4 AMPLIAR LA BASE DE DONANTES PARA AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS ECONÓMICOS

**XXXIII.** Se propone que las organizaciones asuman estrategias que les permitan diversificar e incrementar su base de donantes.

Propiciar el aumento de los recursos públicos es una acción insuficiente para lograr la sustentabilidad financiera del sector social, puesto que siempre habrá una mayoría

de organizaciones que resulta excluida del presupuesto público, debido a los recursos limitados. Una acción más efectiva es procurar que existan más donantes por medio de profesionalizar las acciones de procuración de fondos.

Ello significaría involucrar ciudadanos que nunca antes han donado, presentar alternativas de donación y participación voluntaria de parte de instituciones, empresas e individuos para entender las prioridades de otros sectores y construir alianzas al respecto. La diversificación en la búsqueda de fuentes de ingresos pasa por buscar cómo incidir para que otros donen.

### 3.5 PROMOVER LA PROFESIONALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO INSTITU-CIONAL

En ocasiones las OSC dejan de existir porque su propia informalidad les impide generar un marco de sustentabilidad financiera y operativa con resultados efectivos, planeados y medibles. Incluso, los donantes se desincentivan en participar debido a su experiencia con organizaciones que carecen de acción profesional y procesos institucionales.



**XXXIV.** Se propone que las organizaciones procuren un desarrollo institucional permanente para profundizar su impacto social, garantizar su sustentabilidad y su capacidad de interlocución.

La vocación social no basta para resolver los problemas sociales. Las OSC deben trabajar de manera urgente por tener procedimientos administrativos ordenados que les permitan rendir cuentas, planear sus acciones y evaluarlas, dar servicios de calidad, tener interlocución con actores diversos, articular redes de incidencia y aprendizaje, sistematizar y documentar procesos y modelos de intervención y, finalmente, diversificar sus estrategias de procuración de fondos.

### 3.6 LAS ORGANIZACIONES DONANTES TAMBIÉN REQUIEREN PROPICIAR SU PROPIA PROFESIONALIZACIÓN

**XXXV.** Se propone que las organizaciones donantes generen una inversión social más estratégica, que apunte a la resolución de los problemas sociales y no sólo a la mitigación de los mismos.

Una inversión social estratégica analiza la contribución de sus recursos y considera una intervención de forma más estructurada. Para ello, deben establecerse, procesos de donación transparentes, equitativos y claramente definidos e incluir procesos no sólo de atención a beneficiarios, sino también de fortalecimiento de OSC, de acciones de incidencia en política pública o de articulación de redes.

Los donantes requieren incidir para que las políticas públicas se transformen en beneficio de las OSC, de las personas y de las comunidades que desean beneficiar. Parte de la respuesta de cómo invertir en el fortalecimiento del sector pasa por invertir en las acciones de incidencia del mismo.

# 4. LOS OTROS ACTORES DEL AMBIENTE PROPICIO: BANCOS, UNIVERSIDADES, BARRAS DE ABOGADOS, COLEGIOS DE NOTARIOS Y CONTADORES

#### **4.1** PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ENTORNO FINANCIERO



Las OSC se enfrentan ante un entorno financiero con altos costos económicos y falta de conocimiento sobre el sector social que, lejos de crear un clima propicio para el fortalecimiento de las iniciativas civiles, representan obstáculos que desincentivan su creación y desarrollo.

**XXXVI.** Se propone crear un paquete bancario para el sector no lucrativo, bajo la acreditación como organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC o donatarias autorizadas, que incluya:

- A Múltiples cuentas de cheques y cheques electrónicos en varias cuentas, sin comisiones. Las organizaciones requieren frecuentemente manejar una cuenta por cada proyecto o donante que tienen.
- B Paquete de banca por internet gratuito.
- C Un punto de venta terminal celular para recibir donaciones en eventos, vender publicaciones, productos y servicios en eventos y ferias.

- Domiciliar donativos a una cuenta, con un formato sencillo, que pueda ser parte del folleto o materiales institucionales de la organización, sin facturación mínima o como parte de un paquete más grande.
- Establecer líneas y productos de crédito flexibles y con una tasa preferencial para mejorar el flujo de efectivo dentro de las OSC.

#### 4.2 CONTADORES, ABOGADOS Y NOTARIOS

Por parte de contadores, abogados y notarios persiste un desconocimiento de las obligaciones legales y fiscales de las OSC, que son diferentes a las de las empresas. Hay pocos profesionales capaces de prestar los servicios específicos requeridos. Capacitar a estos profesionistas permitiría incrementar el número de organizaciones sociales legalmente constituidas y facilitaría que las organizaciones dediquen sus recursos a fortalecer sus propios esfuerzos de sustentabilidad.

**EXECUTIO**. Se propone acompañar los procesos de profesionalización de OSC a través de esquemas de capacitación de las asociaciones de abogados y contadores a sus agremiados para que conozcan las características específicas del sector social y puedan brindar servicios más precisos.

**XXXVIII.** Se propone que las asociaciones de notarios y las instancias gubernamentales firmen acuerdos que reduzcan los costos de constitución legal y protocolización de actas a favor de las organizaciones.

Para poder cumplir con los requerimientos para solicitar autorización como donataria autorizada y contar con la CLUNI. La comprensión por parte de los notarios evitaría futuras modificaciones y consecuentes pagos de servicios notariales. Al mismo tiempo, ayudaría a que las OSC presentarán, desde la constitución, actas con la redacción adecuada para los trámites requeridos.



**XXXIX.** Se propone que los notarios públicos conozcan las cláusulas específicas sobre la naturaleza no lucrativa de las organizaciones y las cláusulas que la pueden hacer beneficiaria de los derechos que otorga la legislación fiscal.

#### 4.3 INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Se requiere concientizar a los alumnos respecto a su compromiso social y crear ciudadanos más participativos. Para ello, las universidades deben transmitir una visión más responsable de su entorno y promover el voluntariado de sus estudiantes para la resolución de los desafíos que hoy en día enfrentamos como sociedad. Esta misma línea, constituye una oportunidad para que estudiantes de carreas en derecho, contaduría, entre otras, dediquen su servicio social o práctica profesional a brindar servicios adaptados a las necesidades de las OSC.

**XL.** Se propone incorporar programas académicos especializados en el sector social que promuevan su conocimiento y contribuyan a la generación de capital humano que colabore en organizaciones y realice investigaciones que fortalezcan al sector.

97

**XLI.** Se propone promover el trabajo que realizan las OSC, sobre todo entre los alumnos vinculados con estudios sociales. Emitir mensajes claros sobre el desempeño de las organizaciones sociales y su contribución al desarrollo social del país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ablanedo Terrazas, Ireri (2009) *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro y USAID, Washinghton, D.C.
- Ávila Sandoval, Olga (2009): "La reforma fiscal golpea a Donatarias", Reporte Especial para el Periódico Reforma, Cd. De México, D. F., 2 de diciembre.
- Barreto, María Inés (1999): "As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro", en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (Coords.) *O Público Nao-Estatal*. CLAD-Fundación Getulio Vargas, Brasil, pp 107-150.
- Calvo Nicolau, Enrique y Enrique Vargas Aguilar (1990): Resolución miscelánea 1989, Themis, México.
- Carrillo Collard, Patricia, Socorro Vargas Arias, Mónica Tapia-Álvarez y Michael Layton (2009): Diagnóstico sobre filantropía corporativa en México, Alternativas y Capacidades, A. C., México, D. F.
- Clayton, Andrew, Oakley, Peter y Taylor, Jon (2000): *Civil Society Organizations and Service Provisions. Civil Society and Movements.* United Nations Research Institute for Social Development. Program Paper No. 2, Génova, Suiza, Octubre.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2012): *Diagnóstico: subsidios y donativos en la Dirección de Promoción, Formación y Desarrollo*. Documento final de consultoría elaborado por Patricio Basulto Reyes, Fernando López Gutiérrez, Zayra López Ixta, Brian Matuszewski y Dafne Vergara Lozada, estudiantes de la materia optativa "Gestión de proyectos" de la Maestría de Administración Pública a cargo del Maestro Ignacio Lozano Moheno.
- Conde Bonfil, Carola, et al. (2003): Evaluación externa del Programa de Coinversión Social, 2001-2002. El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Dagnino, Evelina (Coord.) (2002): Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina. Brasil, FCE, México.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (Coords.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. CIESAS, FCE y Universidad Veracruzana.
- De la Maza, Gonzalo (2005): *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile.* Santiago, LOM Ediciones, 2005.
- •\_\_\_\_\_ (2010): Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile.
- Fowler, Alan (2000): Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the Rules of the Game, United Nations Research Institute for Social Development. Génova, Suiza. Occasional Paper No. 1.
- Franco, Rolando y Miguel Székely (coord.) (2010): *Institucionalidad social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.



- Garcia. Sergio, et al, (2009). Donativos privados 2006. Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales, México, D. F. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social. A. C.
- Godoy Ramos, Ernestina y Salazar Sánchez, Ana María (2000): "La perseverancia convertida en Ley", en *Voces y Rostros de la Sociedad Civil*, núm. 15, México, julio-agosto.
- Hevia de la Jara, Felipe, et al. (2009): Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la administración pública federal en 2008. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS.
- Hevia de la Jara, Felipe (2011): "Marco legal y fiscal de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile", en *Foro público Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*. Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. LXI Legislatura, pp 27-38.
- International Center for Non profit Sector Law (ICNL) (2005): *Recomendación emitida para OSC hondureñas*, Washington, D.C.
- Layton, Michael (2011): "La transparencia y las Donatarias Autorizadas: los datos y sus implicaciones", en *Foro público Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*. Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. LXI Legislatura, pp 27-38.
- Morales, Carlos Antonio (1998): "Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégica para la provisao de servicos públicos", en *Revista de Servico Público*, Año 49 Número 4, octubre-diciembre, pp 117-147.
- Moser, Caroline y Shrader, Elizabeth (1999): *Urban Peace Program Series. A Conceptual Framework for Violence Reduction*. World Bank. Latin America and The Caribbean Regional Office. Working paper No. 2.
- Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.
- Open Society Institute (OSI) (2004): Guía para las leyes que afecta a las organizaciones cívicas. Estados Unidos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s/f): El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: una política de compromisos.
- Robledo, María del Carmen (2007): "Marco jurídico-normativo", en *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social, México, octubre, pp. 93-149.
- Salazar Sánchez, Ana María, et al. (1997): Nuevo marco legal para el sector no lucrativo, México, CEMEFI.
- Sánchez, Gabriela, Coord. (2011): "Evaluación de las políticas y acciones de fomento de la Administración Pública Federal a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Apoyos y estímulos económicos", 2009. Instituto Mora, México, D. F., enero.



- Sour, Laura (2007): *Presupuestar en América Latina y el Caribe*: *el caso de México*. Serie Gestión Pública, No.65, ILPES CEPAL, Chile.
- Tapia-Álvarez, Mónica y Gisela Robles (2006): Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, Alternativas y Capacidades, México.
- Tapia-Álvarez, Mónica (2011): "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.) Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano, El Colegio de México, México, D. F.
- Utting, Peter, (2002): The Global Compact and Civil Society: Averting a Collisión Course, Development in Practice. United Nations Research Institute for Social Development. Génova, Suiza. Antes de Verduzco, Tapia-Álvarez y Leal, (2009): Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades, México.
- Verduzco, Gustavo, List, Regina y Lester Salamon (2001): *Perfil del sector no lucrativo en México*, México, The Jonhs Hopkins University y Centro Mexicano para la Filantropía.
- Verduzco, Gustavo (2003): Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México, El Colegio de México y Centro Mexicano para la Filantropía. México.
- Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia-Álvarez y Jesús Leal (2009): Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Un análisis del Programa de Coinversión Social. Alternativas y Capacidades, México, D. F.
- Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia-Álvarez (2012): Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas públicas. Alternativas y Capacidades, México, D. F.
- Young, Dennis R. (2006): "Complementary, Supplementary, or Adversarial? Nonprofit-Government Relations", en Boris, Elizabeth y Steuerle, Eugene. *Nonprofits & Government. Colaboration & Conflict*. Washington, D. C., The Urban Institute Press, pp 37-79

#### **DOCUMENTOS OFICIALES**

- Alianza Mundial de Busan para una Cooperación del Desarrollo Eficaz (2011): Busan Corea del Sur, diciembre.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2008): "Dictamen sobre el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio 2009". Oficio No. COFEME/08/3883, México, 8 de diciembre.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2006): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007): Informe Anual de las Acciones de Fomento



- y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2008): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2009): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2010): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2011): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (2012): Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil, México, D. F.
- "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil" (2004): Diario Oficial de la Federación, México, 9 de febrero.
- "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" (2006): *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo.
- "Ley de Impuesto sobre la Renta" (2008): *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre.
- "Ley General de Desarrollo Social" (2004): Diario Oficial de la Federación, México, 20 de enero
- "Reglamento de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil" (2005): *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de junio.
- "Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" (2006): Diario Oficial de la Federación, México, 28 de junio.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992): Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, Washington, D. C., EEUU, septiembre.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008): Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativo, agosto, México, D. F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011): Reporte de Donatarias Autorizadas 2010, México, D. F.
- Servicio de Administración Tributaria (2008): Donatarias Autorizadas. Requisitos, ventajas y obligaciones fiscales, SHCP, folleto, México, D. F.



# ANEXO I. ASOCIACIONES CIVILES CON CLUNI CON FUNCIONES Y RECURSOS GUBERNAMENTALES

Nombre	Figura legal	Objeto social	Donataria Autorizada	Apoyos recibidos 2011
Patronato de Fomento Educativo en el Estado de Baja California	Asociación civil	"Apoyar a la política que oriente al Sistema Educativo Nacional y coadyuvar en la organización de sus programas, apoyando prioritariamente los de educación para adultos"	No	\$ 4,277,652 Dependencia: SEP Entidad: INEA
Patronato de Fomento Educativo en el Estado de Chiapas	Asociación civil	"Apoyar la política que oriente Sistema Educativo Nacional y coadyuvar en la organización de sus programas, apoyando prioritariamente los de educación para adultos; además de promover permanentemente la cultura del estado"	No	\$ 60,964,060 Dependencia: SEP Entidad: INEA
Patronato de Fomento Educativo en el Estado de México	Asociación civil	"Apoyar la política que oriente Sistema Educativo Nacional y coadyuvar en la solución de los problemas educacionales del Estado. II. Colaborar con el Consejo de Fomento Educativo en los cursos comunitarios que establezca el Estado III. Gestionar la obtención de recursos o ante el Gobierno del Estado"	No	\$ 22,465,921 Dependencia: SEP Entidad: INEA
Patronato de Fomento Educativo en el Estado de Tabasco	Asociación civil	"Apoyar la política y programa que oriente el Sistema Educativo Nacional y coadyuvar en la realización de sus programas, apoyando prioritariamente la educación para adultos, además de promover permanentemente la cultura en el estado"	No	\$35,242,719 Dependencia: SEP Entidad: INEA





# ANEXO I. ASOCIACIONES CIVILES CON CLUNI CON FUNCIONES Y RECURSOS GUBERNAMENTALES

Nombre	Figura Iegal	Objeto social	Donataria Autorizada	Apoyos recibidos 2011
Confederación Deportiva Mexicana (CODEME)	Asociación civil	"I. Fomentar la unidad en el deporte federado. II. Encauzar la organización del deporte federado a través de federaciones. III. Representar el deporte federado y emitir opiniones ante los organismos públicos y privados, gobierno federal, estatal y municipal, así como en instancias legales del deporte que se constituyan en el ámbito nacional V. Realizar las actividades que correspondan para garantizar la operación del programa general del deporte federado."	No	\$81,375,485 Dependencia: SEP Entidad: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
Conservatorio de Música y Artes de Celaya	Asociación civil	"Impartir clases, cursos o seminarios a cualquier nivel de los diferentes instrumentos musicales. Promover y patrocinar el rescate la remodelación, el mejoramiento y el mantenimiento del patrimonio cultural de México. El establecimiento de escuelas o institutos para el desarrollo de actividades educativas."	Sí	\$ 2,500,000  Dependencia: SEP Entidad: Consejo Nacional de para la Cultura y las Artes
Federación Mexicana de Atletismo	Asociación civil	"Fomentar, coordinar y controlar el desarrollo del atletismo en la Rep.  Mex. II. Unificar y organizar deportistas que practican atletismo, con el propósito de representarlos, nacional e internacionalmente ante las autoridades del deporte en México y el extranjeroV. Participar en la formulación y aplicación de programas que involucren a las asociaciones de la Rep. Mex."	No	\$ 1, 182, 500 Dependencia:SEP Entidad: Comisión Nacional de la Cultura y el Deporte



Nota: En el informe de rendición de cuentas 2006-2012 del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) establece que una de las formas para obtener recursos y materiales para su operación es por medio de transferencias que entidades o dependencias estatales canalizan a patronatos que fomentan la educación de adultos, que se rigen por la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Fuente: Elaboración propia, con información de www.fondosalavista.com.mx www.corresponsabilidad.gob.mx http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/irc\_INEA\_Etapa1\_.pdf



## ANEXO II.

## LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)

Lo que dice	Lo que debe decir
Art. 31 Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:  1. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria y que se otorguen en los siguientes casos:  a) A la Federación, entidades federativas o municipios, sus organismos descentralizados que tributen conforme al Título III de la presente Ley, así como a los organismos internacionales de los que México sea miembro de pleno derecho, siempre que los fines para los que dichos organismos fueron creados correspondan a las actividades por las que se puede obtener autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.  b) A las entidades a las que se refiere el artículo 96 de esta Ley.  c) A las personas morales a que se refieren los artículos 95, fracción XIX y 97 de esta Ley.  d) A las personas morales a las que se refieren las fracciones VI, X, XI y XX del artículo 95 de esta Ley y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 97 de la misma Ley, salvo lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo.	Art 31 Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:  1. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria y que se otorguen en los siguientes casos:  a)  b)  c)  d) A las personas morales a las que se refieren las fracciones VI, X, XI, XX y XXI del artículo 95 de esta Ley y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 97 de la misma Ley, salvo lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo.
Art. 95 Para los efectos señalados de esta Ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, además de las señaladas en el artículo 102 de la misma, las siguientes: I XX.	Art. 95 Para los efectos señalados de esta Ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, además de las señaladas en el artículo 102 de la misma, las siguientes:  I  XX.  XXI. Las asociaciones y sociedades cuya inscripción esté vigente en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil conforme a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.



Art. 97.- Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI, XII y XXI del Artículo 95 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley.

## LEY DE IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA (IETU)

#### Lo que dice

- Art. 4.- No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:
- I. Los percibidos por la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las entidades de la administración pública paraestatal que, conforme al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta o la Ley de Ingresos de la Federación, estén considerados como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.
- II. Los que no estén afectos al pago del impuesto sobre la renta en los términos de la Ley de la materia que reciban las personas que a continuación se señalan:
- a) Partidos, asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos.
- b) Sindicatos obreros y organismos que los agrupen.
- c) Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos y culturales, a excepción de aquéllas que proporcionen servicios con instalaciones deportivas cuando el valor de éstas represente más del 25% del valor total de las instalaciones.

#### Lo que debe decir

- Art. 4.- No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:
- I..... Los percibidos por la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las entidades de la administración pública paraestatal que, conforme al Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta o la Ley de Ingresos de la Federación, estén considerados como no contribuyentes del impuesto sobre la renta.
- II. Los que no estén afectos al pago del impuesto sobre la renta en los términos de la Ley de la materia que reciban las personas que a continuación se señalan:
- a) ...
- b) ...
- c) ...



#### Lo que dice

- Lo que debe decir
- d) Cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, colegios de profesionales, así como los organismos que las agrupen, asociaciones patronales y las asociaciones civiles y sociedades de responsabilidad limitada de interés público que administren en forma descentralizada los distritos o unidades de riego, previa concesión o permiso respectivo, y los organismos que conforme a la ley agrupen a las sociedades cooperativas, ya sea de productores o de consumidores. Quedan incluidas en este inciso las asociaciones civiles que de conformidad con sus estatutos tengan el mismo objeto social que las cámaras y confederaciones empresariales.
- d) ... e) ...
- f) ...

- e) Las instituciones o sociedades civiles, constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro, y aquéllas a las que se refiere la legislación laboral, las sociedades cooperativas de consumo, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las federaciones y confederaciones autorizadas por la misma Ley y las personas a que se refiere el artículo 4 bis del ordenamiento legal citado y las sociedades mutualistas que no operen con terceros,
- g) Los percibidos por las asociaciones y sociedades cuya inscripción esté vigente en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil conforme a la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

f) Asociaciones de padres de familia constituidas y registradas en los términos del Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia de la Ley General de Educación y las sociedades de gestión colectiva constituidas de acuerdo con la Ley Federal del Derecho de Autor

siempre que en este último caso no realicen gastos para la adquisición de negocios, tales como premios, comisiones y



otros análogos.

### ANEXO III.

### LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)

Artículo 93. ... (párrafo séptimo)

Las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos podrán obtener ingresos por actividades distintas a los fines para los que fueron autorizados para recibir dichos donativos, siempre que no excedan del 10% de sus ingresos totales en el ejercicio de que se trate. No se consideran ingresos por actividades distintas a los referidos fines los que reciban por donativos; apoyos o estímulos proporcionados por la Federación, las entidades federativas, o municipios; enajenación de bienes de su activo fijo o intangible; cuotas de sus integrantes; intereses; derechos patrimoniales derivados de la propiedad intelectual; uso o goce temporal de bienes inmuebles, o rendimientos obtenidos de acciones u otros títulos de crédito, colocados entre el gran público inversionista en los términos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria

Artículo 93. ... Eliminar párrafo séptimo o

Lo que debe decir

Las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos podrán obtener ingresos por actividades con fines no lucrativos a los que se refieren del artículo 95 de esta Ley, susceptibles de ser consideradas para recibir donativos en los términos de este Título, siempre que no excedan de una tercera parte de sus ingresos totales en el ejercicio de que se trate. No se consideran ingresos por actividades distintas a los referidos fines los que reciban por donativos; apoyos o estímulos proporcionados por la Federación, las entidades federativas, o municipios, así como aquellos establecidos en los ordenamientos fiscales federales que así lo determinen: engienación de bienes de su activo fijo o intangible; cuotas de sus integrantes: intereses: derechos patrimoniales derivados de la propiedad intelectual; uso o goce temporal de bienes inmuebles, o rendimientos obtenidos de acciones u otros títulos de crédito, colocados entre el gran público inversionista en los términos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria.



## ANEXO IV.

LEY	שכ	IMP	UE51	U	SORKE	LA	KENIA	(LISK)

Art. 31.- Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

El Servicio de Administración Tributaria publicará en el Diario Oficial de la Federación y dará a conocer en su página electrónica de Internet los datos de las instituciones a que se refieren los incisos b), c), d) y e) de esta fracción que reúnan los requisitos antes señalados....

El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.

Lo que debe decir

Art. 31.- Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

I....

El Servicio de Administración Tributaria publicará en el Diario Oficial de la Federación y dará

a conocer en su página electrónica de Internet los datos de las instituciones a que se refieren los incisos b), c), d) y e) de esta fracción que reúnan los requisitos antes señalados....

El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 7% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la <del>deducción</del>



## ANEXO V.

## LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LISR)

Lo que dice	Lo que debe decir
refieren las fracciones VI, X, XI y XII del Artículo 95 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley I  II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación.  No se considera que influyen en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito.	Art. 97Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI y XII del Artículo 95 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley I II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda. o destinadas a influir en la legislación. No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere



solicitado por escrito.

www.alternativasycapacidades.org contacto@alternativasycapacidades.org T. (55) 5668 8502 T/F (55) 5595 3481



## ALTERNATIVAS Y CAPACIDADES A.C.

www.alternativasycapacidades.org contacto@alternativasycapacidades.org T. (55) 5668 8502 T/F (55) 5595 3481