

**PROMOCIÓN DE UNA
AGENDA FISCAL PARA EL DESARROLLO DE LAS
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:
Sistematización de la experiencia mexicana**

Sergio García García

Ileri Ablanedo Terrazas

Diciembre
2007



Esta publicación fue hecha posible a través del apoyo provisto por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Premio No. GEG-A-00-01-00005-00. Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Reconocimientos

El presente estudio analiza la experiencia de un proceso en el que participaron un conjunto de instituciones y personas comprometidas con el desarrollo de la sociedad civil en México. Entre aquellos que dieron vida a este proceso, los autores de este texto quisieran agradecer muy especialmente por sus comentarios, sugerencias y apoyo a Michael Layton, Mónica Tapia, Beatriz Campillo, Cristina Galíndez, Laura Carrera, Carlos Reta, Ever Ramos, Alberto Navarro y a Jocelyn Nieva. A todos ellos, gracias, por su invaluable ayuda en la revisión y enriquecimiento de este estudio.

Asimismo, quisiéramos reconocer por escrito a algunas de las instituciones sin cuyo apoyo, la promoción de una agenda fiscal para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada en México no hubiera sido posible. Al Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C., Alternativas y Capacidades, A.C., la Fundación Alfredo Harp Helú, al Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi, a Solana Consultores, S.A., a Synergos por su la invitación a las reuniones de las Fundaciones Comunitarias. Al International Center for Not-for-Profit Law y muy especialmente a la Fundación William and Flora Hewlett por su apoyo institucional

Para terminar, reconocer a las organizaciones de la sociedad civil y sus entusiastas líderes, muy especialmente a nuestros amigos de las fundaciones comunitarias y de las Juntas de Asistencia Privada alrededor de la República. Por mencionar sólo algunas: en Chihuahua, al Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, A.C. (ITESM, Campus Chihuahua), la Junta de Asistencia Privada del estado de Chihuahua, y a la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. En Jalisco, a Corporativa de Fundaciones, a Fundación Expo Guadalajara, y a Organismo de Nutrición Infantil. En Puebla, a Fundación Comunitaria Puebla, a Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Fundación Juconi, Instituto Poblano de Readaptación (IPODERAC) y a Red por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. En el Estado de México, a la Junta de Asistencia Privada del Estado de México. En Oaxaca, a Centeótl, EDUCA y la Fundación Comunitaria Oaxaca. En Sinaloa, a la Junta de Asistencia Privada de Sinaloa. En Sonora, a la Fundación del Empresariado Sonorense. En Baja California, a Fundación Internacional de la Comunidad, al Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, a la Asociación de Profesionales en Procuración de Fondos, a Red Social de Tijuana y a Fundación Esperanza de México. En el D.F., a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, a la Red por los Derechos de la Infancia, a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, a Fundación Miguel Alemán, el Centro de Atención Profesional a Personas con Sida, Fomento Cultural y Educativo, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos Humanos para Todos y Todas”, Fundación Merced y a Fundación Alternativa. Y a todos aquellos que por razones de espacio o por una falta de los autores no nombramos aquí, pero que fueron sin duda el motor de este proceso.

Índice

Presentación

Introducción

Objetivos de la sistematización

Metodología de la sistematización

I. Situación de la sociedad civil en México

II. Contexto económico y político del debate en torno a los incentivos fiscales para las OSC

III. Propuestas del poder ejecutivo y legislativo en materia de estímulos fiscales

IV. Equipo de promoción y actores relevantes

V. La dinámica parlamentaria

VI. Proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC

VII. Resultados y alcances obtenidos

VIII. A manera de resumen: aprendizajes del proceso de promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México.

IX. Reflexiones finales: desafíos para la sociedad civil en México

Bibliografía y fuentes de consulta

Anexos

Introducción

México ha transitado en los últimos tiempos por un agitado camino. En los pasados quince años, una serie de modificaciones trascendentales en sus políticas económicas, en la composición de su sociedad y en el esquema de relación entre el sistema político y los ciudadanos han cambiado sustancialmente el panorama de este país. Las reglas del juego son otras. En el año 2000, muchos celebraron la llegada a la presidencia del primer candidato de la oposición en ocupar este puesto tras más de siete décadas bajo el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para muchos observadores, este triunfo simbolizaba la culminación de un proceso de transición democrática lento y difícil que había empezado años antes. Sin embargo, ¿es posible consolidar una democracia cuando los ciudadanos que le dan vida están aislados de su régimen político? ¿Cómo promover el desarrollo económico, político y social sin la participación cívica y una relación de colaboración entre Estado y sociedad civil?

Atendiendo a dichas preocupaciones, ha surgido la inquietud en años recientes por consolidar un elemento que históricamente ha sido relegado a un papel marginal en la escena política y social de México: la sociedad civil organizada. De acuerdo a diversos indicadores, dicho sector se encuentra todavía muy poco desarrollado en el país, sobre todo si se le compara con los estándares internacionales. Por mencionar un ejemplo, en su estudio sobre la sociedad civil a nivel global, el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad Johns Hopkins presenta una clasificación de diversos países de acuerdo con el tamaño de su sociedad civil¹. De los 35 países incluidos en el estudio, México califica como el último lugar. No deja de resultar intrigante que dentro de un conjunto tan heterogéneo - los países incluidos van desde Tanzania, Colombia y Egipto y hasta Israel, Corea del Sur, y Noruega- México sea el país con la sociedad civil menos desarrollada.²

1 El tamaño de la sociedad civil se mide en este estudio en términos del porcentaje de la población económicamente activa que labora en el llamado sector no lucrativo. En: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List. *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project), USA, 2003, p.17.

2 La lista completa de países es (de mayor a menor tamaño de su sociedad civil): Holanda, Bélgica, Irlanda, Estados Unidos, Gran Bretaña, Israel, Francia, Noruega, Suecia, Australia, Alemania, Finlandia, Austria, Argentina, España, Japón, Italia, Sudáfrica, Egipto, Perú, Corea del Sur, Colombia, Uganda, Kenia, Tanzania,

Ante tal panorama, un grupo de académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones de segundo piso decidieron aliarse para realizar un diagnóstico sobre el estatus de la sociedad civil organizada en México, y las maneras para promover su desarrollo, particularmente a través de un marco jurídico que facilitara su sustentabilidad financiera y abriera sus posibilidades de formalización y profesionalización, además de otorgar mayor certeza, fluidez y transparencia a las relaciones entre organizaciones ciudadanas y gobierno.

Con dicho objetivo en mente, entre 2003 y 2004 se empezó a formar una coalición que trabajaría pacientemente el diagnóstico de la situación de las OSC, el análisis de la problemática fiscal –vía una amplia consulta con organizaciones alrededor del país y con expertos- y la definición de propuestas en materia de políticas públicas, de normatividad, de capacitación y de modificaciones legislativas y administrativas en materia fiscal. Este trabajo –para cuya realización fue de fundamental importancia el apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation- llegaría a constituir una referencia y una base de apoyo para promover las propuestas de las OSC ante las instancias de gobierno.

Para el 2007, la coyuntura política, económica y social abre las posibilidades para que todo el trabajo realizado a lo largo de más de dos años para definir una agenda fiscal a favor del sector no lucrativo encontrara resonancia en el debate público. La propuesta de reforma fiscal presentada por el Ejecutivo en junio de dicho año planteaba al mismo tiempo una amenaza -al eliminar del todo la deducibilidad de impuestos sobre donaciones hechas a organizaciones de la sociedad civil autorizadas, y al tasar sus ingresos derivados de actividades económicas- y un reto: capitalizar el conocimiento, las alianzas y los consensos alcanzados entre organizaciones de la sociedad civil durante la construcción de su agenda fiscal, para hacer frente a dicha amenaza, y llevar el proceso más allá al empujar las demandas de la sociedad civil, dar visibilidad al sector ante la población en general, e insertarse en el debate al interior del Congreso y del Ejecutivo.

República Checa, Filipinas, Brasil, Marruecos, Hungría, Pakistán, Eslovaquia, Polonia, Rumania y México. *Ibidem.*

De esta manera, paradójicamente, es este contexto amenazante lo que desencadena una movilización de personas y organizaciones como no se había visto desde finales de la década de los noventa, con la alianza formada para impulsar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (promulgada en 2004 y basada en una propuesta ciudadana). La reacción provocada por la iniciativa de reforma fiscal de junio de 2007 solidariza en una misma causa a una diversidad de organizaciones y de personas que apoyan y se identifican con las causas de las OSC.

Se abren así una multitud de frentes: expertos y líderes sociales que realizan un trabajo de concientización con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y miembros del Congreso, redes de organizaciones que publican desplegados en el periódico y organizan foros de análisis, periodistas que dan cobertura al tema en medios de comunicación, empresarios y filántropos prominentes que hablan directamente con el Presidente de la República y con funcionarios de alto nivel, entre otros. En el proceso, no sólo se promueve un objetivo inmediato -la defensa de los incentivos fiscales para las organizaciones de la sociedad civil-, sino que se adquiere un mayor sentido de identidad y de unidad en el sector, y se abre el debate a un público más amplio sobre la importancia de las aportaciones del sector no lucrativo para el país.

La anterior afirmación no significa que el proceso de promoción realizado por las OSC haya ocurrido en un contexto del todo favorable. Mientras que la actitud tomada por las organizaciones y por diversos activistas resulta alentadora, la postura del gobierno respecto a la participación ciudadana y la corresponsabilidad entre Estado y sociedad en el desarrollo social y político del país es todavía incierta. La ambigüedad en unos casos, y en otros franca hostilidad ante las organizaciones de la sociedad civil, es manifiesta en múltiples ámbitos del gobierno. Por ejemplo, la sociedad civil y la participación ciudadana son temas ausentes de la discusión en el Congreso sobre el tema de Reforma del Estado y están muy débilmente señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (documento que debe trazar las prioridades del país para un periodo de gobierno); asimismo, en muchos de los espacios de participación y colaboración entre instancias de gobierno y OSC –

algunos de ellos, ganados con grandes esfuerzos en los últimos años- se perciben retrocesos con el cambio de cuadros en la administración federal.

¿Cuál es el balance final de este proceso? Sólo el tiempo lo dirá. Estamos ante nuevas realidades, las cuales requieren nuevas estrategias, nuevas formas de relación entre gobierno y ciudadanos: y éstas, a su vez, requieren nuevas interpretaciones, esfuerzos de análisis que ayuden a trazar los que serán los caminos a recorrer para la sociedad civil mexicana en los próximos años. El propósito de este trabajo es dejar constancia de los aprendizajes obtenidos a lo largo del complejo y arduo trabajo de promoción de una agenda fiscal favorable al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México, con la esperanza de que sean aprovechados en otras experiencias similares. Asimismo, el presente esfuerzo de sistematización busca aportar algo al entendimiento de académicos y profesionistas ligados al sector –en temas fiscales, de políticas públicas, etc.- de las mecánicas que presenta el entramado institucional y la complejidad política de un país de reciente transición democrática e incipiente desarrollo de su sociedad civil como es México.

Objetivos e hipótesis

El objetivo del presente estudio es sistematizar el trabajo realizado por diversos actores en la promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México, estableciendo los factores encontrados en el proceso que determinaron las estrategias a seguir, así como los aprendizajes obtenidos en el camino y los desafíos que se presentan para la agenda de fortalecimiento de la sociedad civil en México en el largo plazo.

Se plantean tres supuestos que estuvieron presentes a lo largo de todo el proceso. El primero corresponde al orden jurídico – administrativo, en el que se constata que, aún con leyes que reconocen el valor de las organizaciones de la sociedad civil como son la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, persisten obstáculos en la práctica para el desarrollo

de la sociedad civil organizada. Lo anterior ocurre porque legislaciones más favorables pierden efecto al no haber sido homologadas con otros ordenamientos jurídicos y al no haberse traducido esta visión más promotora en normas al interior la administración pública que garanticen un pleno reconocimiento al valor que representan dichas organizaciones y sus actividades para el país.

El segundo supuesto es que subsiste todavía en la mayoría de los legisladores y funcionarios de gobierno –así como en diversos sectores de la sociedad- un desconocimiento, que se refleja en desconfianza y falta de conciencia de la importancia de la sociedad civil organizada, la cual es percibida como una amenaza y fuente de competencia en el plano político- electoral, así como una carga para las finanzas del Estado.

El tercer supuesto es que la sociedad civil en México carece todavía de muchas de las herramientas necesarias para poder defender su labor y convertirse en un interlocutor de peso para el gobierno. Esto se debe a varios factores, relacionados entre sí: 1) la sociedad civil organizada carece de visibilidad, y por lo tanto –contrario a lo que ocurre en otros países- tiene baja de legitimidad ante la población; 2) dado su escaso desarrollo, se trata de un sector pequeño, y mal articulado, lo cual le dificulta organizarse en redes para defender una causa común y reivindicar sus intereses como sector; y 3) debido a la escasez de recursos y de apoyo, predomina en el sector una baja profesionalización, por lo que sus miembros carecen de los conocimientos técnicos y de datos duros para negociar con el gobierno.

La hipótesis que se plantea a lo largo de este estudio es que las dinámicas en las que se mueve la sociedad civil en México han cambiado radicalmente en los últimos años, tanto en lo que se refiere a las formas en que se generan las políticas públicas a nivel de gobierno y la legislación en el Congreso, como en lo que se refiere a las dinámicas de interacción entre gobierno y sociedad civil. Esto abre nuevas oportunidades para las organizaciones para negociar y promover cambios fundamentales –como lo es una agenda fiscal que promueva su sustentabilidad y autonomía- pero requiere asimismo de nuevas estrategias, que incluyan no sólo una capacidad de organización y movilización por parte de las organizaciones, sino

la capacidad de actuar de manera coordinada y sistemática en el largo plazo. Estrategias que incluyan generar información y propuestas bien sustentadas, de desarrollar planes de difusión a nivel de la población y de concientización a nivel de funcionarios públicos, y que tomen como eje central de su actuación la transparencia y la rendición de cuentas para fortalecer su legitimidad y credibilidad ante la sociedad.

Estructura de la sistematización

El presente trabajo se divide en nueve capítulos. El primer capítulo busca contextualizar el debate en torno al marco fiscal de las organizaciones de la sociedad civil en México, así como sus posibilidades de incidir en políticas públicas y reformas legislativas, dando un panorama general de la situación de la sociedad civil en el país.

En el segundo capítulo, por su parte, se expone el contexto económico y político que enmarca el debate en torno a los estímulos fiscales para las OSC. La crisis de captación fiscal, la falta de sensibilidad y conocimiento del sector por parte de una mayoría de los funcionarios públicos, aunados a un clima político de confrontación, y cómo estos factores colocan a las organizaciones de la sociedad civil en un fuego cruzado.

Una vez planteado el contexto, en el tercer capítulo se procede a explicar el suceso que da el giro decisivo al proceso de promoción de una agenda fiscal que promueva el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México: la iniciativa de reforma fiscal presentada por el Ejecutivo en 2007, con las subsecuentes contrapropuestas de la coalición de partidos opositores integrada por el Frente Amplio Progresista, así como la del consorcio de organizaciones que es objeto del presente estudio.

El cuarto capítulo presenta al equipo promotor de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, el cual reacciona ante esta iniciativa. Se describe su estructura, función y las modalidades de relación con otras organizaciones y personas. Se establecen las características de los donantes y las organizaciones donatarias al interior de

la sociedad civil y se resalta la importancia de la representatividad en el proceso de promoción a través de la intervención de personas con un alto nivel de legitimidad y liderazgo moral, así como de organizaciones representativas del sector.

En el quinto capítulo se analiza la arena principal del debate: el Congreso. Se plantea cómo, ante las nuevas condiciones del país, la Cámara de Diputados y el Senado de la República se convierten en el espacio estratégico para la promoción de la agenda de las OSC, describiendo las nuevas dinámicas internas de este órgano, así como el mapa de las fuerzas políticas y los actores estratégicos identificados para el proceso de promoción de la agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil.

En el sexto capítulo se pasa de lleno al análisis del proceso de promoción de la agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil. En esta parte se analiza cómo las redes de contactos, la información generada, y la credibilidad construida por el equipo de trabajo en la primera fase le dieron la capacidad de respuesta ante una situación imprevista, al verse obligado a enfrentar una amenaza de mayor envergadura. Se describen cuáles fueron las estrategias y las acciones dirigidas a cada frente (medios de comunicación, Congreso, Secretaría de Hacienda, el sector mismo).

El séptimo capítulo presenta los resultados o el balance final de todo el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC, tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo.

Para finalizar, en el octavo capítulo se hace una recapitulación de los principales aprendizajes del proceso y su relevancia para otros esfuerzos que busquen impulsar una agenda o defender los derechos de un sector de la sociedad tan incipiente en el país como es el sector no lucrativo. Se presenta un balance de las fortalezas y estrategias exitosas que pueden replicarse en otros lugares y situaciones.

El noveno capítulo sirve de epílogo, los desafíos para el largo plazo que enfrenta el tercer sector en la búsqueda de un marco legal y fiscal más equitativo y accesible, así como de mejores condiciones para su consolidación y crecimiento.

Se incluye asimismo la referencia bibliográfica y fuentes de consulta, así como sugerencias de otros documentos de referencia para futuros trabajos de análisis e investigación sobre temas relacionados con la sociedad civil y su marco fiscal.

Con el fin de complementar el estudio con una visión más global e integral de las demandas de la sociedad civil en México, el documento contiene una serie de anexos donde se incorporan los textos que sirvieron de base a todo el proceso de diálogo y negociación, así como las propuestas de política pública que están impulsado diversas organizaciones de la sociedad civil y redes ciudadanas.

I. Situación de la sociedad civil en México

La trayectoria de la sociedad civil en México ha sido una muy singular. El modelo político que imperó en el país durante la gran mayoría del siglo XX dejó una huella perdurable en la sociedad mexicana, debido a la relación que se estableció entre el partido de gobierno y la sociedad civil. Durante décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) monopolizó la representación ciudadana y los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad, encauzando dentro de su aparato cualquier iniciativa que despuntara por parte de la sociedad civil; o reprimiéndola, si se resistía. Este patrón dio como resultado que la sociedad civil mexicana terminara por perder su autonomía o, por el contrario, se radicalizara y optara por la confrontación.

Para la década de los noventa, cuando –tras años de un tortuoso camino- la apertura democrática empezó a ser una realidad, la sociedad civil en México tuvo que empezar un difícil proceso de reacomodo: encontrar un punto medio entre la total incorporación dentro de las estructuras de poder, y la oposición frontal con el Estado.

El proceso de reajuste ha sido lento, reflejándose tanto en la dinámica al interior de la sociedad civil, como en la postura del propio gobierno y en la percepción de la sociedad en general hacia este sector. El papel de las organizaciones de la sociedad civil ha sido crucial en impulsar iniciativas trascendentales para el avance democrático del país, y dichos avances se han traducido asimismo en leyes más favorables para la sociedad civil. Sin embargo, estos avances en cuanto a legislación promotora –de los cuales la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil es uno de los máximos exponentes- y en cuanto al reconocimiento de las aportaciones que realizan las organizaciones y movimientos de la sociedad civil a la construcción democrática y al desarrollo social, coexisten aún con una serie de obstáculos que, en la práctica, inhiben su pleno desarrollo.

La complejidad de este panorama, así como las carencias e imperfecciones del marco legal mexicano para promover eficientemente las actividades de la sociedad civil organizada, han

sido señaladas ya por diversos estudios. Diana Margarita Favela Gavia, por ejemplo, concluye que “este marco jurídico institucional es actualmente un conjunto heterogéneo y contradictorio de normas que se encuentra en proceso de cambio [...] [y que] refleja la transición a la democracia en que se encuentra inmerso el sistema político mexicano en su conjunto”.³

Especialmente revelador, resulta el estudio realizado por Lester M. Salamon y Stefan Toepler, *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector* (“La influencia del ambiente legal en el desarrollo del sector no lucrativo”). Dicha investigación, que analiza el desarrollo de la sociedad civil en 22 países de acuerdo con los incentivos que provee su marco legal, concluye que cuanto más favorable sea el régimen fiscal de un país para las actividades no lucrativas, mayor será el desarrollo de su tercer sector. Esta hipótesis, comprobada por los autores para 20 de los 22 países estudiados, tiene su excepción en Irlanda –donde el tercer sector se desarrolló *a pesar* de un marco fiscal poco favorable- y en México, donde los autores se muestran intrigados al comprobar que un marco fiscal en teoría favorable se contrasta con un sector no lucrativo extremadamente reducido.⁴

Ante este dilema, los propios autores explican que leyes favorables para el sector no lucrativo son necesarias, pero no condición suficiente para el desarrollo del sector de un país; y, más específicamente, reconocen que “una explicación alternativa para el caso mexicano podría ser que las leyes para el sector no lucrativo han mejorado hasta bastante recientemente y no han mostrado por lo tanto sus efectos”.⁵ Ciertamente, hay una gran dosis de verdad en estas explicaciones; pero hay algo más: la discordancia entre las leyes que se promulgan, y la manera en que se aterrizan en reglamentos y procedimientos administrativos, así como la forma en que se aplican en el día a día.

³ Diana Margarita Favela Gavia. “La Regulación Jurídica de las Organizaciones Civiles en México: En Busca de la Participación Democrática”, en: Jorge Cadena Roa (coord.). *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Colección Alternativas, México, 2004, p.124.

⁴ Lester M. Salamon, Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”. Baltimore, Johns Hopkins Center for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series No. 17, pp. 10-15.

⁵ *Ibidem*, p.15.

En efecto, un conjunto de leyes favorables no son suficientes para promover un sector por tanto tiempo desincentivado y relegado. Como se pudo comprobar durante el largo proceso de consulta realizado por el consorcio de organizaciones para construir una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México, son varias las tareas pendientes. A pesar de los avances en materia legislativa, éstos tienden a perder su impacto dentro de una serie de lagunas, duplicidades y contradicciones esparcidas a lo largo del complejo marco legal y fiscal mexicano, y al acompañarse de trabas administrativas, y de funcionarios públicos que, en su mayoría, desconocen y ven con suspicacia al sector.⁶

En este contexto, las percepciones que legisladores, funcionarios de la administración pública, y el público en general tiene sobre las organizaciones de la sociedad civil, se vuelven un elemento de especial preocupación. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI), llevada a cabo por el Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil del Instituto Tecnológico Autónomo de México, sólo 22% de los mexicanos confía en las organizaciones sociales o no gubernamentales. Esta falta de confianza se refleja también en que 79.4% de los mexicanos prefiera dar directamente su ayuda a una persona necesitada en lugar de canalizarla vía instituciones u organizaciones de la sociedad civil.⁷

La suspicacia generalizada hacia las organizaciones de la sociedad civil se ve reflejada también en la escasa cobertura que reciben en medios de comunicación, generalmente enfocada a escándalos negativos, lo que perpetúa el desconocimiento y falta de visibilidad del sector entre la población y, específicamente, entre los encargados de diseñar las políticas públicas. Con excepción de algunas de las grandes fundaciones que sí pueden costear mejor sus campañas de difusión y atraer la atención de medios de comunicación

⁶ Ver Ileri Ablanado, Laura García, Sergio García & Michael Layton. *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi, México D.F., 2007 (disponible en: www.agendafiscalsociedadcivil.org). También: Mónica Tapia y Gisela Robles. “Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil”. Alternativas y Capacidades A.C., México, 2006 (disponible en: <http://www.alternativasociales.org/images/biblioteca/RetosInstitucionales.pdf>).

⁷ ITAM. Encuesta Nacional Sobre Filantropía y Sociedad Civil. Instituto Tecnológico Autónomo de México (Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil), 2005. En: <http://www.filantropia.itam.mx/documentos/documentos.html>.

(hay que subrayar que no todas desean hacerlo)⁸, las OSC en general no son vistas ni entendidas por los mexicanos.

El problema se agrava debido a una tarea pendiente que subsiste en el sector en términos de incrementar su transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Este rezago –provocado en ocasiones por falta de recursos o capacidad operativa para sistematizar datos, informar y otorgar cuentas; y en otras ocasiones por una reticencia a dar pie a una mayor supervisión gubernamental- es uno de los puntos que deben trabajarse para incrementar la confianza y el apoyo de los mexicanos a la labor de las organizaciones de la sociedad civil en el país.

⁸ Patricia Carrillo Collard y Mónica Tapia. “Charity rather than change: still the order of the day for Mexican corporate philanthropy”. Alliance Online, marzo 2007, en www.allavida.org/allianceonline/html/aomar07d.html (Consultada 17 de octubre, 2007).

II. Contexto económico y político del debate en torno a los incentivos fiscales para las OSC

El entorno en el que se lleva a cabo el debate sobre una reforma fiscal en México, y dentro del cual las organizaciones de la sociedad civil tuvieron que abrirse paso para hacer escuchar su punto de vista, estuvo marcado por dos rasgos fundamentales: el primero, es el sentido de urgencia que tenía para el gobierno la necesidad de llevar a cabo una reforma que garantizara un aumento en la recaudación fiscal; el segundo, es el clima de confrontación política, agudizado tras el disputado proceso electoral de julio de 2006 y sus secuelas. En este contexto, cualquier negociación exitosa por parte del grupo promotor de la agenda fiscal de las OSC debía tomar en cuenta estas preocupaciones y mostrarse sensible a dichas inquietudes y a las limitaciones en el margen de maniobra presentes, tanto para la Secretaría de Hacienda, como para los miembros del Congreso.

El énfasis gubernamental en un aumento de la recaudación fiscal no es una cuestión marginal, y ciertamente no se trata de una cuestión privativa de México. Tal como señalan Ignacio Irrarázabal y Julio Guzmán en su estudio de los incentivos fiscales a la filantropía en América Latina, no debe perderse de vista el contexto económico recesivo en la región, el cual ha puesto presión en las finanzas de los gobiernos, llevando a muchos de ellos – Argentina, Uruguay y Venezuela, por mencionar algunos- a tomar medidas para aumentar la recaudación fiscal.⁹ En el caso mexicano, existen razones de peso para pensar que una reforma fiscal que fomente el crecimiento económico y la competitividad, y que incremente la recaudación, es una necesidad cada vez más apremiante para el país. Entre los argumentos que sustentan esta postura podemos mencionar:

- *La excesiva dependencia de los ingresos petroleros, y su inevitable tendencia a la baja.* Por años, México se ha beneficiado de los ingresos derivados de la explotación de sus reservas petroleras, la cual le ha proveído al gobierno de un “colchón” de recursos que compense por su escasa recaudación fiscal en otros

⁹ Ignacio Irrarázabal y Julio Guzmán. “Too Much or Too Little?”, en: Cynthia Sanborn & Felipe Portocarrero. *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Harvard University Press (The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University), USA, 2005, p.300.

rubros. En 2006, el petróleo representaba ingresos para el sector público por un equivalente al 9.4% del PIB: más de una tercera parte de sus ingresos totales. Sin embargo, con un contexto de volatilidad del precio del petróleo a nivel internacional, una falta de inversión para explotar nuevas reservas, y al tratarse de un recurso no renovable, es inevitable que México deba enfrentarse, tarde o temprano, a la necesidad de encontrar una fuente alterna de ingresos gubernamentales, y al parecer ese momento está cada vez más cercano.¹⁰

- *Una baja recaudación fiscal.* La recaudación en México por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR) equivale actualmente a 2.4% del PIB, por debajo no sólo del porcentaje recaudado en países desarrollados como Estados Unidos (donde se recauda el 2.92%), España (3.92%) o Australia (5.32%); sino de otros países latinoamericanos como Venezuela (5.79%), Colombia (5.64%) y Argentina (3.59%). Asimismo, la recaudación por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) es baja en términos internacionales, representando un 4.2% del PIB, por debajo de Argentina (5.6%), Perú (6.2%), Bolivia (6.3%), El Salvador (6.7%) y Chile (8.3%).¹¹ En total, los ingresos tributarios del gobierno representan el 10.2% del PIB, lo cual es menor al promedio de la OCDE y de Latinoamérica.¹²
- *Altos niveles de evasión, propiciados por la complejidad del régimen fiscal.* De acuerdo con un estudio sobre evasión fiscal realizado por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la tasa de evasión fiscal en el país (como porcentaje de la recaudación potencial) se colocaría en aproximadamente 27.08%, lo cual equivaldría a un 3% del PIB.¹³ Tanto este estudio como otro realizado por el Centro de Investigación y

¹⁰ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en SHCP. “La reforma hacendaria por los que menos tienen. Construyendo juntos un México más justo”. Presentación preparada por la SHCP, México, junio 2006.

¹¹ Forum on Tax Administration, Center for Tax Policy Administration (CTPA), OECD, 2007; Government Finance Statistics Yearbook, 2004; y WEO, IMF. En: SHCP. “La reforma hacendaria por los que menos tienen...”, *op cit.*

¹² Revenue Statistics 1965-2005. 2006 Edition, Estadísticas del CIAT para 2004 y SHCP. En: “La reforma hacendaria por los que menos tienen...”, *op cit.*

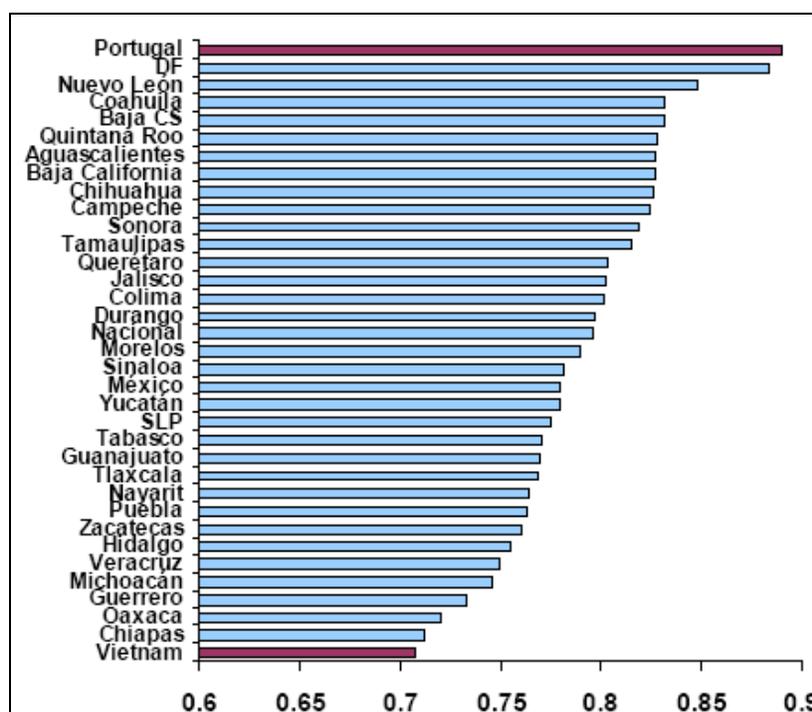
¹³ Ricardo Samaniego Breach (coord.). “Medición de la evasión fiscal en México”. Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, noviembre 2006, p.146.

Docencia Económicas (CIDE) sobre la evasión de ISR en México, indican que, si bien se ha dado una disminución de los niveles de evasión fiscal en los últimos años, éstos aún se mantienen altos. Ambos estudios recalcan además el costo que implica para el país la complejidad del régimen fiscal. El CIDE, por ejemplo, calcula que las deducciones sobre el ISR “cuestan” al país alrededor del 4.2% del PIB y las exenciones un 2.1%, concluyendo que “existe demasiado tratamiento especial que facilita la evasión y elusión, además de representar grandes pérdidas fiscales al erario, en un país con grandes necesidades sociales y de infraestructura”¹⁴

- *Crecientes presiones sobre las finanzas públicas*, derivadas del sistema de pensiones, que se suman a las ya de por sí fuertes necesidades de inversión en infraestructura y gasto social. En su propia exposición sobre la necesidad de una reforma fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) identifica una serie de retos urgentes para el país, entre ellos el combate a la pobreza extrema y a la desigualdad en el país (una desigualdad tan lacerante que hace algunos estados de la República tengan Índices de Desarrollo Humano comparables a los de Vietnam; mientras que otros tengan índices comparables a los de naciones europeas) .

¹⁴ Marcelo Bergman, Víctor Carreón & Fausto Hernández. “Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales”. CIDE, México, 2006, p.8.

Índices de Desarrollo Humano por Estados de la República



Fuente: Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, PNUD, 2006¹⁵

Adicionalmente, la necesidad de una mayor inversión en infraestructura es señalada por la SHCP como una prioridad para impulsar la competitividad del país. Especialmente alarmante, sin embargo, resultan las crecientes presiones del sistema de pensiones sobre las finanzas públicas. Se estima que el peso que estas representan para el país, calculado en 2.2% del PIB, subirá progresivamente en los próximos años hasta alcanzar un 3.2% en 2012.¹⁶ En este panorama, y ante los repetidos anuncios de la “virtual quiebra” que enfrentan tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) –las principales instituciones encargadas de la seguridad social en México- la necesidad de encontrar recursos para cumplir con estas demandas se convierte en un tema de preocupación para el gobierno.

Ante tales condiciones, la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) centró claramente su prioridad al presentar su iniciativa de reforma hacendaria, en aumentar

¹⁵ En: “La reforma hacendaria por los que menos tienen...”, *op cit.*

¹⁶ En: “La reforma hacendaria por los que menos tienen...”, *op cit.*

la recaudación y en disminuir al máximo las posibilidades de evasión y elusión fiscal. Al considerar sus opciones, sin embargo, el Ejecutivo debía lidiar con un panorama político muy complejo, que restringía considerablemente su margen de maniobra en cuanto a las reformas que serían viables en un Congreso dividido y bajo un ambiente de conflicto.

Lo anterior nos lleva al segundo elemento que definió el difícil contexto para la promoción de la agenda fiscal de las OSC: la polarización y la confrontación que marcaban el ambiente político tras la contienda electoral de julio de 2006. Como señala Alberto Díaz-Cayeros en su análisis sobre la trayectoria de la elección mexicana de 2006, esta contienda resultó ser la más controvertida de la -todavía muy corta- vida democrática del país.¹⁷

La elección de 2006, en la que se eligieron Presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados federales, fue la primera tras el triunfo de Vicente Fox en el 2000, considerado por muchos como el símbolo de la transición democrática –si bien dicha transición había empezado ya años antes. Se trataba pues de una prueba de fuego para los nuevos mecanismos de control, que ya habían ganado altos niveles de credibilidad ante la población por su desempeño en elecciones anteriores (el Instituto Federal Electoral como órgano autónomo, el conteo de votos ciudadano, los observadores electorales); y especialmente una prueba para la madurez de los actores políticos.

El ambiente en el que se desarrolló la contienda fue uno de crispación, en medio de lo que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) -identificado con la izquierda y siendo el partido de oposición con mayor posibilidad de ganar la presidencia- percibió como una campaña en su contra desde el mismo gobierno del Presidente Fox, y desde una élite económica que se resistía a perder sus privilegios. Las acusaciones de la existencia de una “guerra sucia” y un “complot” (término usado frecuentemente por el candidato perredista, Andrés Manuel López Obrador); así como campañas negativas en los medios, ataques y descalificaciones, contribuyeron a una polarización del país.

¹⁷ Alberto Díaz-Cayeros. “La trayectoria de la Elección mexicana del 2006”. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 2006. En: <http://www.cidac.org/vnm/pdf/pdf/elecciones2006.pdf>

Tras las elecciones, el Partido Acción Nacional (PAN) –identificado con la derecha– mantuvo la presidencia, pero el Congreso quedó profundamente dividido, sin que ninguno de los tres principales partidos obtuviera una mayoría absoluta. No ayudó a la situación el hecho de que el que el Presidente Calderón ganara la presidencia por un escaso margen de votos, de tan sólo 0.58%, y el candidato perdedor y los partidos que lo postularon –la “Alianza por el Bien de Todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática y otros partidos pequeños: el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia– decidieran no reconocer su triunfo. Aunque los legisladores de la Alianza por el Bien de Todos asumieron sus cargos en el Congreso, su falta de reconocimiento –al menos en la retórica– al Presidente Calderón se convirtió en una fuente de tensión, que se manifestó no sólo en actos de corte simbólico –como fue su toma de posesión o la entrega de su Primer Informe de Gobierno– sino en frecuentes llamados por parte de su ex candidato y de los legisladores allegados a él para bloquear negociaciones con el Ejecutivo y con los representantes del PAN en el Congreso. En este contexto, toda iniciativa del actual gobierno y del partido en el poder se encontraba en línea directa para la confrontación.

Lo anterior limitó severamente el margen de maniobra para el Ejecutivo en sus negociaciones con el Congreso para aprobar una reforma fiscal. La fragilidad de los acuerdos entre partidos hizo que inclusive aquellos legisladores más favorables a las organizaciones de la sociedad civil se mostraran reticentes a defender abiertamente esta causa por miedo a despertar fricciones que pusieran en riesgo la aprobación de la reforma; sobre todo, porque tratándose de un sector pequeño, poco visible, y con escaso apoyo en la opinión pública, les aportaba pocos dividendos políticos.

Por otra parte, con la llegada al poder del Presidente Calderón se realizaron cambios en las diversas Secretarías de Estado que conforman la administración pública federal, representando la pérdida de aliados clave en las instituciones gubernamentales para la sociedad civil organizada. Inmediatamente, el desconocimiento por parte de los nuevos funcionarios del papel e importancia de las OSC, la percepción entre miembros de las OSC de que órganos antes imparciales se “partidizaron” con la llegada de estos funcionarios, y la prioridad que el gobierno federal dio a otros puntos en la agenda, provocaron una reacción

que desarticuló la relación entre el gobierno y la sociedad civil al cerrar espacios de interlocución, manifestándose conflictos en diversas áreas de gobierno, como las de derechos humanos y de política social.

Esta falta de sensibilidad y de entendimiento de la sociedad civil organizada no es exclusiva del Ejecutivo. En el Congreso, los legisladores que conocen a las OSC -ya sea porque provienen de ellas, porque han estado cerca de sus causas o porque ayudaron en iniciativas propuestas por las organizaciones en legislaturas anteriores- son una minoría; y, en general, los legisladores desconocen su papel y desconfían de ellas al ubicarlas como posibles aliados del partido contrario.

La inexperiencia de funcionarios y legisladores en sus funciones, en un contexto de confrontación política, explotó a partir de la difusión de información errónea sobre el “gasto fiscal” que representan los incentivos que se otorgan a las OSC; específicamente, por la deducibilidad a donativos. Estos datos –generados por la Secretaría de Hacienda y difundidos en el Congreso- estaban incluidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales (2002-2007) y afirmaban que el costo fiscal de las deducciones de ISR por donativos empresariales a donatarias autorizadas ascendía a 24,223.9 millones de pesos en el año 2006, en contraste con los 1,674.2 millones de pesos que representaba en 2005.¹⁸

Dicha información operó en contra de las OSC: primero, porque sobreestimaba el costo que tienen los incentivos a las donaciones, presentando a las organizaciones como una gran carga para las finanzas públicas; y segundo, por el salto sustancial en las cifras de un año para el otro (el monto se multiplica por más de catorce veces de 2005 a 2006), que, al haberse dado en un año electoral, provocó suspicacias sobre evasión fiscal y sobre el uso de estas organizaciones como operadoras políticas.

A pesar de que –a petición de miembros del consorcio de organizaciones que promovía la agenda fiscal de las OSC- funcionarios de la Secretaría de Hacienda rectificaron esta cifra,

¹⁸ Reyes Tépac M. “La pérdida en la recaudación del erario federal mexicano por los presupuestos de gastos fiscales, 2002-2007”. Centro de Información Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, mayo 2007, p.12.

reduciéndola a 8,328 millones de pesos en 2007¹⁹ (lo cual era aún una cifra que parece desproporcionada en comparación con los años anteriores) y argumentando que se había tratado de un error en la contabilidad, el daño ya estaba hecho y fue difícil borrar esta primera impresión.

Más allá de su impacto en las percepciones de los legisladores que influyeron en la negociación de la reforma fiscal más adelante, este episodio resulta muy revelador en cuanto a la importancia que se le concede al tema de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno en lo que respecta al día a día de las políticas públicas. Parece increíble que un salto así en los números no hubiera llamado la atención desde un principio y no hubiera levantado sospecha de error o incentivado a las autoridades a revisar sus causas. Lo que es más, parece una falta grave que las propias instancias gubernamentales no puedan disponer de datos confiables de cuánto es exactamente lo que reciben las organizaciones de la sociedad civil en donativos deducibles de impuestos, ya que esta información no se reporta de manera desagregada.²⁰ El establecimiento de mecanismos más claros para sistematizar y difundir este tipo de información que nos ayude a caracterizar las dimensiones, aportes y “costo” real del sector, es por tanto una de las tareas pendientes para impulsar el entendimiento de las OSC en México.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Presupuesto de Gastos Fiscales 2007”. En: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Informes%20especiales/presupuesto_gastos_fiscales_2007.pdf (consultado 10 de octubre de 2007).

²⁰ Por ejemplo, un análisis realizado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, encontró que en la contabilidad de donaciones deducibles también se incluyen donaciones a gobiernos (federal, estatal y municipal), es decir, donaciones que organismos multilaterales hacen al gobierno federal o estatal, o donaciones de empresas (incluyendo PEMEX) que hacen a gobiernos estatales o municipales.

III. Propuestas del poder ejecutivo y legislativo en materia de estímulos fiscales

En medio del debate sobre la reforma fiscal, se presentaron a nivel nacional principalmente tres propuestas concernientes a los incentivos fiscales para las organizaciones de la sociedad civil en el país: la propuesta del Ejecutivo, la del Frente Amplio Progresista²¹ (que era esencialmente la del Partido de la Revolución Democrática) y la de un grupo de organizaciones.

La propuesta del Ejecutivo, enviada al Congreso el 20 de junio de 2007, contenía una iniciativa para establecer la Contribución Empresarial a Tasa Única, o CETU²², la cual sustituiría paulatinamente al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y buscaba eliminar al máximo los regímenes especiales y las deducciones. La idea central era simplificar el régimen tributario, encaminándose a un modelo similar al adoptado por países de Europa del Este que tienen una tasa única o *flat tax*. De aceptarse dicha iniciativa, la CETU hubiera afectado a las organizaciones que son donatarias autorizadas de dos maneras:

- a) No contemplando la deducibilidad de los donativos; y
- b) Gravando los ingresos que obtuvieran las donatarias por enajenación de bienes o por la prestación de servicios independientes²³

Ambos aspectos de la CETU representaban un retroceso en cuanto a una legislación promotora para las OSC en el país, pues retiraban incentivos que ya existían bajo el régimen de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, además de ir en contra de las mejores prácticas internacionales que supuestamente se pretendía emular.²⁴

²¹ Prolongación de la “Alianza por el Bien de Todos”, conformada por el PRD, el PT y Convergencia, el Frente Amplio Progresista es una coalición formada después de las elecciones de julio de 2006.

²² Que, en la propuesta que finalmente se aprobó en el Congreso el 13 de septiembre, con algunas modificaciones, se convertiría en el IETU, Impuesto Empresarial a Tasa Única.

²³ Cabe aclarar que, al mismo tiempo que se planteaba gravar las actividades económicas de las donatarias, otros actores mucho más grandes –como sindicatos, partidos políticos y cámaras de comercio e industria– quedaban exentos; lo cual contradecía la idea de que la CETU eliminaría del todo regímenes de excepción.

²⁴ Por ejemplo, en un estudio realizado por ICNL sobre los regímenes de *flat tax* en 9 países de Europa del Este, reveló que 7 de ellos contemplaban las deducciones de donaciones filantrópicas. Ver Anexo 4: Documentos de trabajo del núcleo promotor.

La propuesta del Frente Amplio Progresista (FAP), por su parte, no alcanzaba a ser tan drástica, pero expresaba también cierta desinformación y desconfianza respecto del sector. Esto, en gran parte porque interpretaba el mencionado dato generado por la Secretaría de Hacienda en el que se sobreestimaba el gasto fiscal derivado de las deducciones a donativos como una señal de que dichas deducciones fueron un medio que utilizaron los grandes empresarios en 2006 para hacer triangulaciones y evadir impuestos, financiar las campañas políticas del PAN, o como un medio de cooptación de organizaciones sociales, al viejo estilo priísta.²⁵

La percepción entre miembros del PRD sobre una utilización de los donativos con fines políticos y de evasión fiscal se refleja claramente en la *Iniciativa de Ley Sobre el Impuesto sobre la Renta* del Frente Amplio Progresista que lidera, en donde se proponía:

“[...] Reformar los artículos 31 en su fracción I y 176, en su fracción III, a fin de **que los donativos [fueran] deducibles en un 50 por ciento**²⁶ para evitar abusos. Asimismo [reformular] el artículo 32A del Código Fiscal de la Federación y [adicionar] una fracción XXI al artículo 86 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para que los programas de redondeo en centros comerciales o tiendas al público en general, [tuvieran] la obligación de informar y dictaminarse, [con el propósito de] tener la seguridad de que la gente que dona su cambio para fines sociales no sea utilizado en forma incorrecta, para asegurar que quede debidamente amparado en su comprobante de venta y registro en contabilidad como una cuenta a terceros, a fin de que no sea utilizada indebidamente por el contribuyente que lo retuvo...”²⁷

Esta propuesta implicaba una disminución en el incentivo fiscal a las donaciones, de un 28% a un 14% del monto del donativo, inhibiendo el fomento a la incipiente cultura de la solidaridad y de la donación por vías formales que existe en el país, y abriendo

²⁵ Reunión celebrada con los diputados Juan Guerra y Pablo Trejo, con Clara Jusidman, Enriqueta Cepeda, Mónica Tapia, Ana María Salazar y Sergio García, el 21 de Junio de 2007.

²⁶ Las negrillas son de los autores.

²⁷ FAP. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, presentada por el Diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa, a nombre del Frente Amplio Progresista”. Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, México, 25 de abril de 2007. En: http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/juan_guerra/intervenciones/ver2430.html.

posibilidades para establecer normatividades más estrictas, a la sobre-regulación o intervención estatal.

La redacción misma de la propuesta del FAP denotaba una falta de claridad respecto a la problemática de las organizaciones civiles, un desconocimiento de los incentivos que se les otorgan a aquellas que son donatarias autorizadas, y confusión respecto a los mecanismos que pudieran implementarse para impedir su mal uso. Por ejemplo, se alegaba que la reducción de la deducibilidad en un cincuenta por ciento era con el objeto de evitar abusos, pero dicha medida no hacía nada por identificar a quienes cometieran prácticas fraudulentas, sino que solamente reducía las “ganancias” para aquellos que hicieran uso indebido de los incentivos fiscales –que seguirían cometiéndolas-, y castigaba por igual a quienes legítimamente estuvieran deduciendo donativos. Asimismo, aludía a los redondeos en tiendas de autoservicio como un mecanismo de fraude fiscal, siendo que éste era un procedimiento que ya había sido revisado por la Secretaría de Hacienda, sin encontrar irregularidades, y que por regla dichas tiendas no pueden deducir estas aportaciones de impuestos (ya que la organización beneficiada expide un recibo a nombre del “público en general” y no del establecimiento que realice el redondeo).²⁸

La propuesta del Ejecutivo y la del FAP reflejaban perfectamente los dos principales prejuicios existentes contra el sector: que los incentivos fiscales a las organizaciones de la sociedad civil representaban una “carga” para las finanzas públicas que no era justificable en términos del bienestar social, y por tanto debía eliminarse; y que la deducibilidad de donativos sólo beneficiaba a una élite económica que los utilizaba para evadir impuestos. Ninguna de las dos propuestas se preocupaba pues por incrementar la transparencia del uso y destino de los donativos, por identificar a donantes u organizaciones que estuvieran cometiendo abusos, y mucho menos por que estos incentivos cumplieran con su objetivo original: fomentar la participación ciudadana en la procuración del bienestar social. Ninguna de las dos propuestas atendía a las mejores prácticas internacionales en esta materia, y ninguna sustentaba sus acusaciones –implícitas o explícitas- de abusos con pruebas de qué tan extendido era el problema de prácticas fraudulentas en el sector. Los

²⁸ Comunicación personal con funcionarios de la SHCP; y Josefina Real. “Redondeo: altruismo o negocio”. Universidad de Guadalajara, *La gaceta*, 14 de mayo 2007, en: <http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/481/481-10.pdf>

objetivos eran claros y con un alcance muy preciso: aumentar la recaudación fiscal (por parte del Ejecutivo) o castigar a una élite empresarial (por parte del FAP).

Ante estas propuestas, el consorcio de organizaciones que promovía una agenda fiscal a favor de las OSC presentó asimismo una contrapropuesta, mediante una carta que envió a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en julio –así como a la Comisión de Hacienda del Senado y a los coordinadores parlamentarios de ambas Cámaras- en la que buscaba no sólo mantener los incentivos disponibles, sino procurar un acceso más equitativo a ellos (mediante la homologación de la Ley Federal de Fomento y la del ISR), y promover una mayor transparencia y fuentes confiables de información para evitar abusos. Dichas propuestas consistían en que:

- c) Los donativos a las donatarias autorizadas fueran considerados como deducibles en el artículo quinto de la Ley de la CETU;
- d) Los ingresos de las donatarias autorizadas quedaran exentos en el artículo cuarto de la Ley de la CETU, ya que no son empresas lucrativas, objeto de dicha ley.
- e) Las actividades reconocidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil fueran incluidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para efecto de que pudieran recibir donativos deducibles, propiciando con ello la institucionalización y el crecimiento del sector.
- f) El Ejecutivo Federal estableciera mecanismos para informar el monto anual global de las donaciones recibidas por las donatarias autorizadas y entregara conforme se le solicite -por medio del sistema de solicitudes de información- datos sobre los donativos deducibles de impuestos en virtud del interés público de dicha información y contribuir con ello a la confianza pública.

Ya en la recta final de las negociaciones en el Congreso, apareció una cuarta propuesta, que de alguna manera incorporaba elementos de las tres propuestas anteriores (la preocupación por incrementar la recaudación, la sospecha de que los incentivos fiscales a las OSC se estaban usando para triangulaciones y evasión, y la demanda de mayor transparencia). Dicha propuesta, que en gran medida sería la que se adoptaría en el dictamen de Ley que

finalmente fue aprobado, era la contenida en el “Posicionamiento del Grupo Parlamentario del PRI sobre Las Iniciativas de Reforma Fiscal del Ejecutivo Federal”, que se publicó el 22 de agosto, y en el cual se planteaba que:

- “...• Se permit[er]a la deducibilidad de donativos, estableciendo límites a fin de evitar abusos en su otorgamiento, así como también que se elimin[ara] la pretensión de gravar los ingresos que por servicios obtengan las organizaciones no lucrativas. Así mismo, que las instituciones educativas sin fines de lucro est[uvieran] exentas de la CETU mientras no haya distribución de remanentes.
- [Se] Prohibir[era] y sancionar[a] la planeación que propicie la triangulación de Donativos, con el propósito de encubrirlos o disfrazarlos.
 - El Ejecutivo Federal [quedara obligado a] proponer un nuevo marco jurídico que promueva una mayor transparencia de Organizaciones sin fines de lucro, para lo cual se hace necesario una Ley Reglamentaria que regule la operación de estas organizaciones ...”²⁹

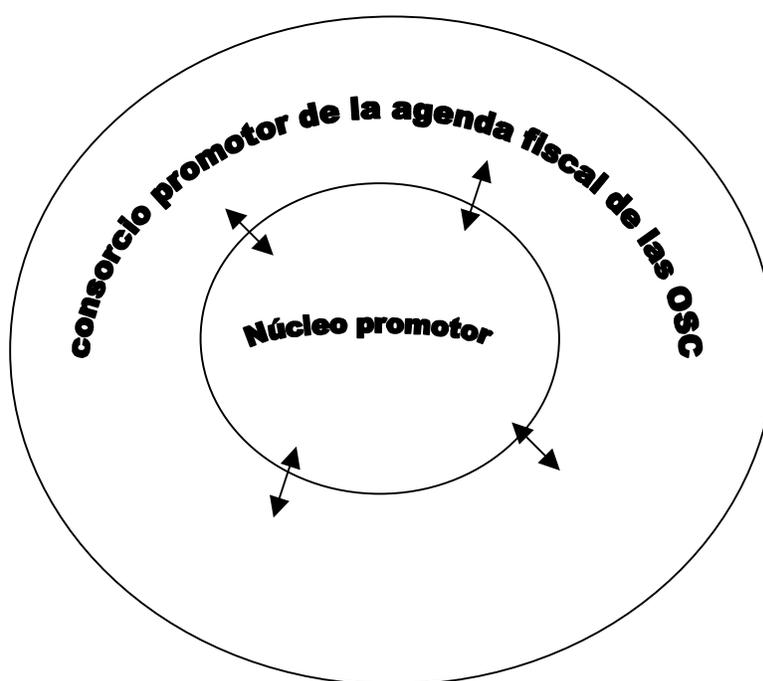
²⁹ Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Posicionamiento del Grupo Parlamentario del PRI Sobre Las Iniciativas De Reforma Fiscal Del Ejecutivo Federal”. PRI, Cd. de México, 22 de agosto de 2007, en: cnnextension.com/economia/el-pri-le-cambia-la-jugada-a-hacienda/.

IV. Equipo de promoción y actores relevantes

Como se ha mencionado, a lo largo del periodo de investigación, consulta y definición de la agenda fiscal para las organizaciones de la sociedad civil, se fue creando una coalición de organizaciones para la promoción de dicha agenda. Al interior de este conglomerado se generaba y transmitía información mediante consultas, debates, y análisis.

En la práctica, y para efectos organizativos, este conglomerado trabajaba en dos niveles.

Grupo promotor de la agenda fiscal para las OSC



En un primer nivel se encuentra un núcleo de personas e instituciones que está atento al tema de sociedad civil y reforma fiscal de manera permanente: investigando, generando datos duros y análisis, manteniendo contacto con las autoridades, proveyendo de un medio de enlace y de información a las organizaciones interesadas, y realizando una labor de difusión con medios de comunicación. A este grupo lo denominaremos “núcleo promotor de la agenda fiscal de las OSC”, en adelante “núcleo promotor”.

El segundo nivel del grupo de promoción opera de manera amplia y en una mayor escala: se compone de una red de organizaciones y personas que intercambia información,

enriquece con su opinión las propuestas, ayuda a difundir diversas iniciativas, moviliza apoyos locales, y realiza un trabajo de promoción a través de sus relaciones personales con funcionarios de gobierno y con legisladores. A este grupo lo denominamos en este estudio “consorcio de organizaciones que apoyan la agenda fiscal de las OSC” o simplemente “consorcio”.³⁰

En términos generales, el núcleo tiene la tarea de coordinar la acción colectiva, de monitorear el progreso del debate, generar información especializada para construir propuestas y argumentos de políticas públicas, así como realizar contactos clave con autoridades; mientras que el consorcio tiene la función de ampliar esta base de apoyo, difundir y movilizar a OSC y simpatizantes cuando sea necesario.

Ahora bien, la posición de la Secretaría de Hacienda y de los partidos políticos, expresada en las propuestas iniciales de reforma fiscal en junio de 2007, movilizó a otros actores: las organizaciones donatarias y los donantes; así como las instituciones de segundo piso que buscan fortalecer y representar al sector. También se provocó la movilización de organizaciones que no necesariamente son donatarias, pero que se veían afectadas por los prejuicios al sector en su conjunto y por la pretensión de gravar sus actividades económicas.

Los donantes y organizaciones donatarias

En todo el debate sobre la reforma fiscal y su impacto sobre las organizaciones de la sociedad civil, el papel de instituciones donantes y las empresas que efectúan donaciones a organizaciones de la sociedad civil fue fundamental, al ser un actor con gran visibilidad, relativamente bien organizado, y con poder de interlocución con el gobierno. Dado que la iniciativa de retirar la deducibilidad a los donativos afectaba directamente a estos actores, su reclamo contra esta disposición fue enérgico y ayudó a elevar el nivel del debate.

³⁰ Al interior del consorcio se encuentran organizaciones de miembros, redes y organizaciones individuales, cuya lista (aproximada, pues fueron muchas las organizaciones que participaron en el proceso) se presenta al final del texto, en Anexos.

No sabemos a ciencia cierta el número de donantes que existen en México y el monto total de sus aportes, de igual forma que ignoramos el número exacto de organizaciones de la sociedad civil que existen en el país. Desgraciadamente, los datos oficiales son escasos, frecuentemente parciales y algunas veces poco confiables.

En términos de donantes, la mejor aproximación nos la proporcionó Francisco Gil Díaz, ex Secretario de Hacienda, al decir que en el ejercicio fiscal 2004, “393,970 donantes, entre personas físicas y empresas (excluyendo a las que dictaminan) reportaron que habían otorgado donativos por un monto de 2,219.3 millones de pesos, lo cual significa un sacrificio fiscal de 710.2 millones de pesos. Es decir, los donantes aportaron efectivamente 1,509.1 de pesos y el resto lo aportó el Gobierno Federal para apoyar las actividades de las donatarias autorizadas.”³¹

Ahora bien, considerando que existe una base de contribuyentes de 525,000 personas morales y de cinco millones de personas físicas aproximadamente; con los 393,970 donantes de los que habla Gil Díaz, podemos inferir que sólo un 7% de los contribuyentes en México otorga y deduce donativos.

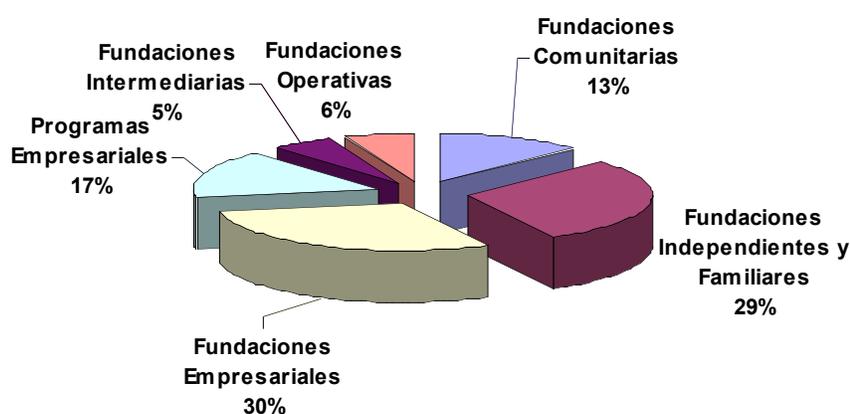
Fundaciones e instituciones donantes.

La mejor fuente de información en términos de fundaciones y entidades donantes en México proviene probablemente de los datos generados por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi). En el *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México* que elabora esta institución, se establece que en México existen 133 fundaciones y entidades donantes; las cuales se pueden clasificar, de acuerdo a sus características institucionales, en: 17 fundaciones comunitarias, 39 fundaciones independientes y familiares, 40 fundaciones

³¹ Francisco Gil Díaz. “Consideraciones para una política fiscal del sector asistencial”. Intervención realizada en la Reunión Nacional de Juntas de Asistencia Privada celebrada en la Ciudad de México el 3 de octubre del 2005.

empresariales y 22 programas empresariales, 8 fundaciones operativas y 7 fundaciones intermediarias.³²

Distribución Porcentual de las Fundaciones y Entidades Donantes en México de acuerdo a sus características institucionales



Fuente: *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*. Cemefi, 2005.

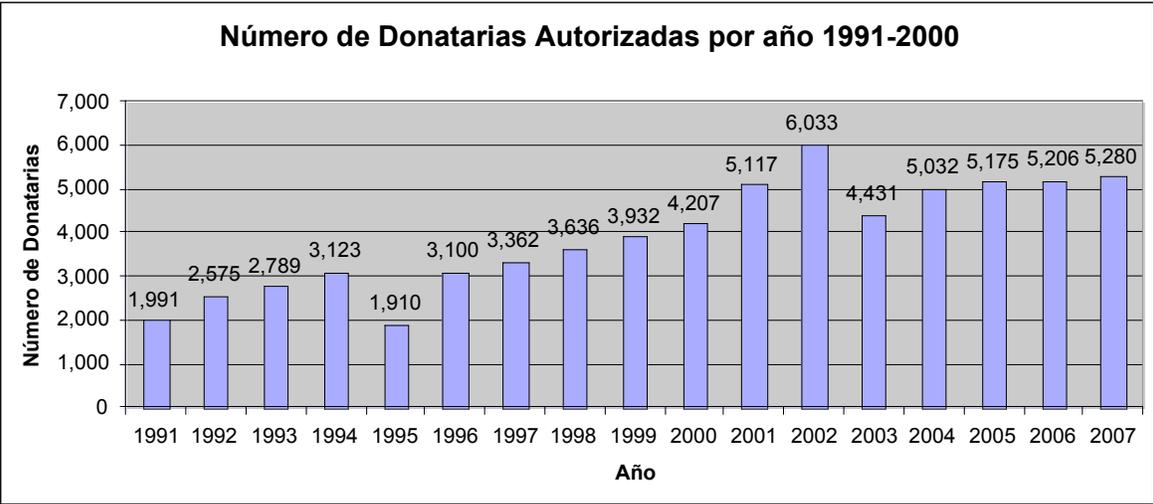
Las mencionadas fundaciones y entidades donantes se distribuyen de manera heterogénea y desigual en el país, siendo el Distrito Federal la entidad donde más se concentran estas instituciones.

Donatarias Autorizadas

En México, no todas las organizaciones no lucrativas gozan de los mismos beneficios. Si bien todas las personas morales con fines no lucrativos están exentas del pago del Impuesto sobre la Renta, solamente aquellas que han tramitado ante la Secretaría de Hacienda – específicamente ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT)- su estatus de “donataria autorizada” pueden expedir a sus donantes recibos deducibles de impuestos.

³² Cemefi. *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*. Cemefi/Indesol, México D.F., 2005, p.13-16.

De las organizaciones de la sociedad civil que existen en México, sólo 5,280 de ellas son donatarias autorizadas. Aunque la tendencia hasta el año 2002 había sido hacia el aumento del número de donatarias autorizadas, su número sufrió una importante caída en 2003 y se ha mantenido relativamente constante desde entonces.



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Organizaciones de representación del sector

Existe en el país una gran dispersión y fragmentación entre las organizaciones de la sociedad civil³³. El carácter plural que es propio del sector en cualquier parte del mundo, se manifiesta en México en la heterogeneidad de las causas que promueven las OSC, su agrupación de acuerdo a afinidades políticas,³⁴ su distribución desigual en el territorio nacional, diferencias en tamaño, nivel de profesionalización y de experiencia, etc. En este contexto de diversidad, que se refleja en un escaso sentido de identidad en el sector, aunado a la falta de recursos y profesionalización necesarios para manejar las relaciones con sus pares, ha existido tradicionalmente una dificultad por parte del universo de las OSC para llegar a acuerdos mínimos y hacerse de órganos o sistemas de representación para el sector

³³Alberto J. Olvera. “Sociedad Civil y perplejidad ante la democracia”. Metapolítica No.30, Volumen 7, México D.F., julio-agosto 2003, p.112-129.

³⁴Lucía Álvarez. “Sociedad civil y construcción democrática”. Metapolítica No.30, Volumen 7, México D.F., julio-agosto 2003, p.120.126.

en su conjunto. Ante amenazas externas o retos compartidos, tales como establecer canales de diálogo y negociación con los poderes de la República para promover cambios en la regulación que les atañe, resistir iniciativas arbitrarias por parte autoridades o defender la reputación del sector ante casos de mala actuación de alguna organización civil³⁵, ha sido difícil para las OSC coordinar una reacción conjunta, lo cual sería lo ideal y mucho más eficaz.

Teniendo en cuenta la anterior situación, es necesario mencionar a las principales entidades que buscan de alguna manera dar voz y representación al sector y que participaron en defensa de la postura de las OSC ante los funcionarios gubernamentales y legisladores, así como la relación que mantuvo el consorcio con cada una de ellas.

El Consejo Técnico Consultivo de las OSC

El Consejo Técnico Consultivo, creado por la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan Organizaciones de la Sociedad Civil, se conforma por nueve representantes de organizaciones de la sociedad civil, cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, y dos representantes del Congreso. Es un órgano de asesoría y consulta. Su función principal es dar seguimiento a las políticas del Estado relacionadas con las OSC, así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación, e impulsar la participación ciudadana.³⁶

El Consejo emite recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro de Organizaciones de la sociedad civil en el país, así como concurre anualmente con la Comisión de la Ley de Fomento (conformada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo

³⁵ María Vallarta Vázquez & María Concepción Martínez. “Demanda ciudadana la transparencia y rendición de cuentas: Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en IFAI. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. IFAI, México, 2004, p.37-48.

³⁶ Art.26, Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Social y la Secretaría de Relaciones Exteriores) para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento.³⁷

Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Técnico Consultivo tiene las siguientes funciones, que le otorga el artículo 29 de la Ley Federal de Fomento:

“ ...

- I. Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 [de la Ley de Fomento], así como formular opiniones y propuestas sobre su aplicación y orientación;
- II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en la anterior fracción;
- III. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- IV. Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones;
- V. Coadyuvar en la aplicación de la [Ley de Fomento]
- VI. Emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción, en los términos de esta ley. Las recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, y
- VII. Expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento...”³⁸

Hay que mencionar que, aunque en la Ley el Consejo Técnico tiene una serie de funciones y facultades que lo harían muy valioso para el sector, en la práctica los representantes de las OSC que lo integran han encontrado problemas de comunicación con sus interlocutores gubernamentales a partir del inicio de la administración del Presidente Calderón, lo cual ha dificultado su tarea. Esta pérdida de relevancia en el papel del Consejo Técnico se ha visto reflejada también, por ejemplo, en recortes a su presupuesto. Este giro es una muestra clara

³⁷ Art. 26 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

³⁸ Art. 29 Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

de la necesidad de fortalecer este órgano basado en mecanismos institucionales, que lo protejan contra los vaivenes de los funcionarios públicos en turno.

Por el papel clave que juega el Consejo Técnico como interlocutor con las instancias gubernamentales y por la legitimidad que le confiere la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, el consorcio promotor buscó la participación de representantes del Consejo Técnico en diversos foros, así como mantener abierta la comunicación con sus integrantes.

Las Juntas de Asistencia Privada (JAP) de la República Mexicana

Dentro del universo de las organizaciones de la sociedad civil en México, podemos distinguir por su figura jurídica principalmente a las asociaciones civiles (A.C.) y a las instituciones de asistencia privada (I.A.P.), o de beneficencia privada (I.B.P.). Aunque la figura más común es la de A.C., la manera en que se regula y agrupa a las organizaciones que tienen la figura de I.A.P. o I.B.P. las volvió especialmente relevantes en el proceso de incidencia a favor de una agenda fiscal de las OSC.³⁹

En los estados donde existe esta figura jurídica, las Instituciones de Asistencia Privada o de Beneficencia Privada se agrupan en un organismo conocido como Junta de Asistencia Privada (JAP). Las JAP regulan las actividades de las Instituciones de Asistencia Privada, asegurando que se cumpla con la voluntad fundacional y garantizando la permanencia del patrimonio destinado a la labor asistencial, aún en caso de extinción.⁴⁰

Existen Juntas de Asistencia Privada en aproximadamente la mitad de los estados de la República Mexicana. Por lo general, las JAP son órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública de los gobiernos estatales, con autonomía técnica y operativa, regidos por un Presidente y un Consejo Directivo integrado por representantes del gobierno y de las Instituciones de Asistencia Privada. Generalmente los Presidentes y la mayoría del

³⁹ Las I.A.P. y/o I.B.P. tienen como característica ser entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, y realizar actividades de asistencia social con bienes de particulares. Su trabajo asistencial se rige por las leyes estatales de Instituciones de Asistencia Privada.

⁴⁰ Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, página web, en: <http://www.jap.org.mx/>.

Consejo son nombrados por los gobernadores del estado y se consideran prácticamente parte del gabinete ampliado del gobierno estatal. La JAP del Distrito Federal es la más importante del país, ya que agrupa a 499 IAP.⁴¹

La propuesta presentada por el Ejecutivo para eliminar la deducibilidad de donativos afectaba directamente a la mayoría de las IAP, ya que éstas cuentan con el permiso para poder extender recibos deducibles de impuestos, además del perjuicio a su reputación al ser señaladas por algunos legisladores como cómplices en triangulaciones para la evasión fiscal (y, si bien estos señalamientos nunca se concretaron en procedimientos judiciales o administrativos para probar la culpabilidad de alguna institución en particular, el mero señalamiento atizaba la desconfianza hacia el sector). Por estas razones, el núcleo promotor de este proceso mantuvo contacto permanente con las JAP alrededor del país.

Por la relevancia de su papel a nivel estatal, diversas JAP del país se integraron desde los inicios de la construcción de la agenda social como parte activa del consorcio, y el núcleo promotor mantuvo contacto constante con ellas durante el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC.

Otros actores

Evidentemente, a lo largo del todo el proceso hubo una gran diversidad de actores involucrados en promover un mejor tratamiento fiscal para las organizaciones de la sociedad civil. El núcleo y el consorcio promotor mantuvieron contacto y coordinación constante con algunos de ellos; con otros, sólo existió una relación más esporádica en momentos cruciales. No todos los actores que contribuyeron al esfuerzo de promoción, por tanto, son enumerados en este estudio; sino solamente aquellos con quienes se mantuvo más contacto desde el punto de vista del núcleo promotor, sin que por ello se demerite el valor de la labor que hicieron otros actores.

Por mencionar algunos ejemplos de actores relevantes en el proceso, hay que recordar que la Confederación de Cámaras de Industriales (Concamin), la Confederación de Cámaras

⁴¹ *Ibidem.*

Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), tomaron parte activa en la argumentación a favor de la deducibilidad de los donativos, confrontando las acusaciones –por parte del PRD y de algunos funcionarios públicos, principalmente- de utilizar estos mecanismos para la evasión fiscal. El núcleo promotor tuvo contacto con estos grupos, apoyándolos con información e invitándolos a encuentros clave con miembros de los distintos partidos políticos.

Otro grupo muy activo estuvo integrado por los rectores de las principales universidades privadas que tienen un régimen de personas morales no contribuyentes. Entre éstos, se encuentran el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad de las Américas (UDLA), entre otros.

Personalidades de alto perfil en el sector filantrópico (Alfredo Harp Helú, Manuel Arango, Lorenzo Servitje, entre otros), directivos de fundaciones y líderes de opinión, jugaron asimismo un papel crucial, por su visibilidad ante medios de comunicación y su capacidad de interlocución con legisladores y funcionarios a un alto nivel.

Por último, cabe resaltar que un indicador del número de personas y organizaciones con las cuales se tuvo contacto se tiene a partir de la carta –redactada por el núcleo promotor- que se dirigió a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para exponer el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil ante la reforma fiscal,⁴² la cual fue firmada por alrededor de 1,400 personas de más de 1,000 organizaciones de todo el país.

⁴² Ver Anexos: Carta dirigida a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura (enviada también a los integrantes de las juntas de coordinación política de ambas Cámaras y a los miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República).

V. La dinámica parlamentaria

Aunque la Constitución mexicana establece claramente una división de poderes⁴³, éste fue solamente un término hueco durante la mayor parte del siglo XX, ya que en la práctica era el Presidente quien concentraba el poder, y el Congreso se limitaba casi siempre a ratificar o aplaudir sus iniciativas, como un mero trámite. Esta situación se mantuvo relativamente sin cambios hasta las elecciones legislativas de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional, que había dominado la política mexicana desde su creación en 1929, perdió la mayoría absoluta en el Congreso.

El proceso legislativo, con todas sus implicaciones, es por lo tanto un fenómeno relativamente nuevo en México. Las mecánicas por medio de las cuales se construyen alianzas y se crean consensos son todavía una novedad en el Congreso mexicano; un proceso que está en constante reajuste, al igual que lo está la relación del Congreso con el Ejecutivo.

Agrava la situación el hecho de que la Constitución prohíbe la reelección de legisladores, lo cual ha limitado la profesionalización en el Congreso, y ha perpetuado la lealtad partidaria; es decir, que sean los dirigentes de cada partido quienes tengan el mayor peso sobre la manera en que un legislador emite su voto, pues sin reelección, los votantes no podrán recompensar o castigar sus acciones, pero en cambio la cúpula del partido sí podrá recompensarlo nominándolo para otro puesto.⁴⁴

Lo anterior tiene serias implicaciones para la promoción que un grupo o sector quiera hacer de cualquier causa ante el Congreso. La primera, es que los legisladores suelen tener poca

⁴³ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Alejandro Poiré. “¿Democracia y Legalidad sin Reelección?”. Conferencia ante la Asociación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, México, abril 28 y 29 2003, en: <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/7/art/archivos/3brynibr.pdf>. Vale la pena señalar que esta no es sólo una observación hecha por académicos, sino que es una percepción compartida por la sociedad: de acuerdo con una encuesta de 2004, 78.7% de los mexicanos opinaban que los diputados federales tomaban sus decisiones respondiendo a los intereses de sus partidos/líderes partidarios. Rafael Abascal y Macías. “Gobierno dividido, indescifrable para Fox; democracia, a modo o conveniencia”. *La crisis*, 2005, en: <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum02%7C20050818013153>.

experiencia y conocimiento especializado en un área específica (lo cual es particularmente cierto cuando se trata de un tema tan técnico como el marco fiscal para las organizaciones de la sociedad civil). La segunda es que el trabajo de convencimiento de legislador en legislador sólo tiene sentido como una manera de “empaparlos” de un tema, y preparar el terreno cuando el partido no ha tomado una postura; pero si el liderazgo del partido tiene ya una posición firme, la posibilidades de que un legislador vote individualmente en contra de esta postura son muy escasas. La tercera implicación es que, en este contexto, las herramientas esenciales para un trabajo exitoso de promoción al interior del Congreso deben incluir: 1) datos y conocimiento especializado que ayuden a informar y sustentar los argumentos ante los legisladores; 2) un acercamiento y especial atención con los líderes de los partidos –que dictan la línea según los intereses del partido- y los presidentes de las comisiones al interior de las Cámaras, ya que son ellos quienes se especializan en los temas y suelen tener la mayor influencia para moldear las opiniones de los liderazgos de sus propios partidos al respecto, y de sus compañeros en general.

Composición y funcionamiento del Congreso

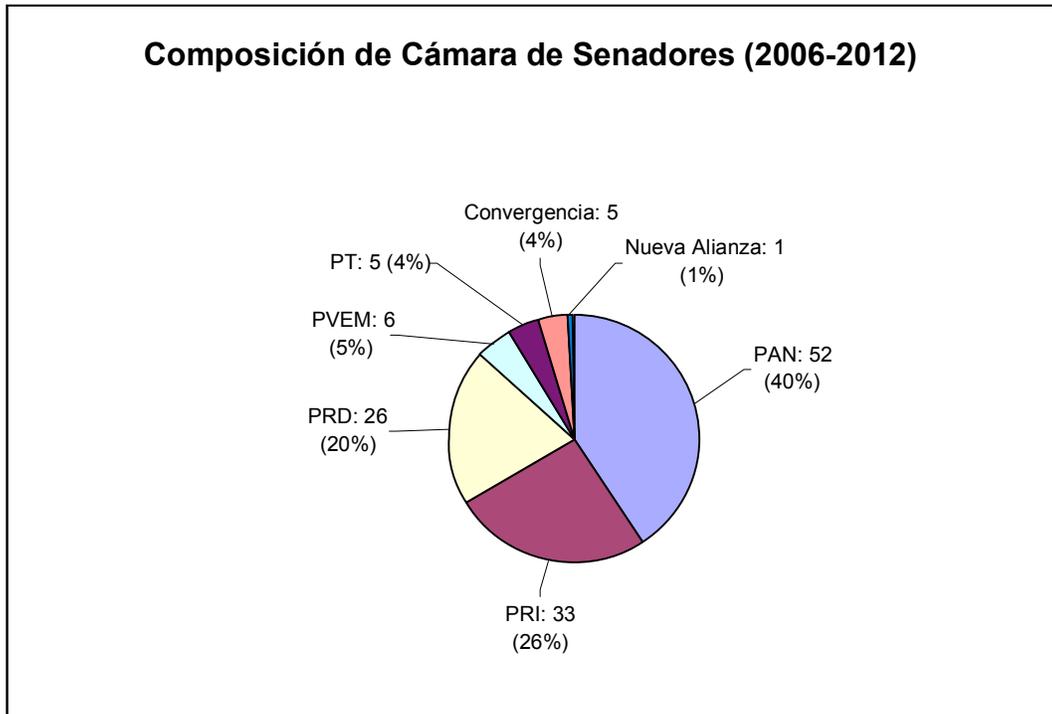
El Congreso mexicano es un órgano bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores. La Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada tres años, mientras que la de Senadores se renueva cada seis.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, 300 de los cuales son electos por mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales en que se divide la población, y 200 son electos por representación proporcional (es decir, asignados a cada partido por la proporción de votos obtenidos en la elección, basándose en una lista de candidatos presentada por el partido).

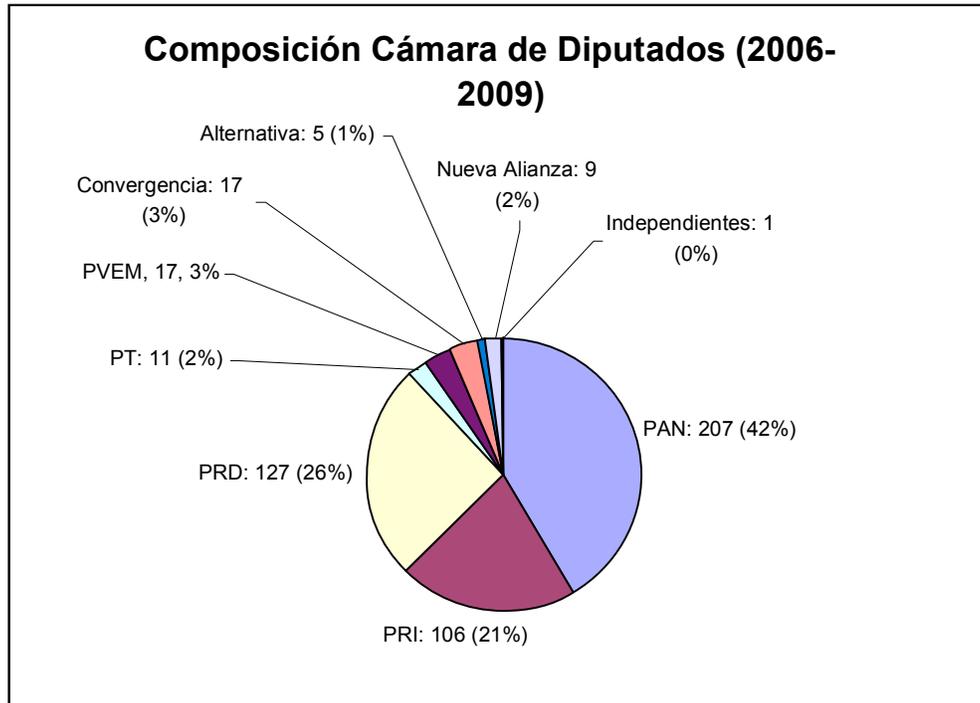
La Cámara de Senadores se compone de 128 miembros: 3 por cada estado (de los cuales 2 son electos por mayoría relativa y uno es asignado a la “primera minoría”, es decir, al

partido o coalición que haya obtenido el segundo lugar en la elección estatal), y 32 por el sistema de representación proporcional.

Para los próximos seis años, el Senado se compone de la siguiente manera:



Por su parte, para los próximos tres años (2006-2009), la Cámara de Diputados se distribuye de la siguiente manera:



Los partidos mantienen alianzas electorales entre ellos, aunque en el ámbito legislativo éstas suelen ser más coyunturales. El PRD con el Partido del Trabajo y Convergencia integran el Frente Amplio Progresista; el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) mantienen alianzas en elecciones estatales y municipales y se apoyan mutuamente en las votaciones, al igual que el PAN y el Partido Nueva Alianza. Alternativa Social-Demócrata y Campesina es un partido que guarda más celosamente su independencia.

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República se dividen para su trabajo en comisiones que tratan temas particulares y analizan las distintas iniciativas. La Cámara de Senadores se divide en 60 comisiones, de las cuales el PAN preside 26, el PRI 16, el PRD 13, el PVEM 3, y Alternativa y Convergencia una comisión cada uno.⁴⁵

⁴⁵ Senado de la República. LX Legislatura. “Comisiones ordinarias”, en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?tipo=ordinaria>.

La Cámara de Diputados, por su parte, cuenta con 44 comisiones ordinarias, más las especiales (20 aproximadamente), las bicamerales y las de investigación.⁴⁶ De ellas, tres comisiones legislativas son las importantes para el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC: Hacienda, Presupuesto y Puntos Constitucionales, presididas por un diputado del PRI, un diputado del PAN y un diputado del PRD, respectivamente.

Dado que en términos de la reforma fiscal, la Cámara de Diputados era la Cámara de origen, el núcleo promotor colocó un mayor énfasis en el contacto con diputados, sin dejar por ello de hacer un trabajo de concientización con senadores. De los 100 diputados que integran las comisiones anteriormente señaladas, el núcleo promotor identificó diez legisladores clave para el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC. Por parte del PRI estaba Jorge Estefan Chidiac (presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados) y Javier Guerrero; por el PAN estaba Manuel Minjares; por el PRD estaban cuatro diputados: Juan Guerra, Pablo Trejo, Antonio Soto y Carlos Altamirano; por Alternativa Socialdemócrata, Marina Arvizu (secretaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados); y por el partido Nueva Alianza estaban Miguel Ángel Jiménez y Manuel Cárdenas. Con todos ellos se estableció un contacto regular y se mantuvo un canal de comunicación permanente.

Asimismo, se trabajó de cerca con legisladores que simpatizaban con la postura de las organizaciones de la sociedad civil, tales como Othón Cuevas y Claudia Cruz (PRD); Gerardo Aranda y David Figueroa (PAN); y Ricardo Cantú (PT), por mencionar algunos.

En el Senado, el apoyo del Senador Gustavo Madero (PAN), presidente de la Comisión de Hacienda de dicha Cámara, quien estaba ya familiarizado con el proyecto del consorcio promotor desde sus primeras etapas y había expresado su compromiso con las organizaciones de la sociedad civil de tiempo atrás, resultó invaluable para impulsar esta causa al interior del Congreso, e inclusive abrir puertas con funcionarios de la SHCP. El papel del Senador Manlio Fabio Beltrones (coordinador del grupo parlamentario del PRI), resultó también de gran relevancia en la etapa de negociaciones en el Congreso.

⁴⁶ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, en <http://www.camaradediputados.gob.mx/>

El papel del Ejecutivo

Como ya se ha mencionado, el proceso legislativo en México se ha transformado en los últimos años, más que por una modificación en las reglas formales del juego, por un cambio en el balance de poderes entre las fuerzas políticas.

Como prueba del giro tan drástico que se ha percibido en poco tiempo en el papel del Legislativo en México, basta mencionar que hace unos 10 o 15 años, entre el 70 y el 80% de las iniciativas de Ley provenían del Ejecutivo, mientras que para 2003 esta cifra había caído hasta un 6%.⁴⁷ El Congreso, antes arena simbólica donde se aprobaban sin debate las iniciativas presidenciales, transitó rápidamente de una postura complaciente a una de cuestionamiento y, frecuentemente, de abierta confrontación con el Ejecutivo.

La administración del Presidente Fox (2000-2006) constató agriamente este nuevo balance de fuerzas durante su sexenio, en el cual las tensiones entre ambos poderes se reflejaron en la falta de aprobación de algunas de sus iniciativas más importantes, en el uso cada vez más frecuente del veto presidencial (antes un “ave rara” en el proceso legislativo) e interposición de controversias constitucionales.⁴⁸ Ante esta situación, la percepción de que el Congreso se había convertido, no sólo en un contrapeso del otrora omnipotente Ejecutivo, sino en el nuevo centro de poder en el sistema político, se extendió entre la opinión pública. En una encuesta de 2005, por ejemplo, 35% de los mexicanos afirmaba que el Congreso tenía más poder que el Presidente, versus un 22% que opinaba que era el Presidente quien tenía más poder y un 25% que pensaba que estaban equilibrados⁴⁹: cifras

⁴⁷ Antonio Trejo. “Desempeño Legislativo. Diputados de escasa calidad”. *Reforma (Enfoque)*, 24 agosto 2003, en: <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>.

⁴⁸ Si bien la mayoría de las iniciativas presidenciales sí fueron aprobadas por el Congreso, las llamadas “reformas estructurales” (entre ellas, una iniciativa de reforma fiscal) planteadas por el Presidente Fox nunca prosperaron, llevándolo a declarar de manera pública, en foros nacionales e internacionales, que la falta de colaboración y la parálisis legislativa eran un gran obstáculo para su gobierno. Manuel Pineda. “Discrepancias entre poderes”. *Contralínea*, julio 2004, en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2004/julio/politica/discrepancia.html>.

⁴⁹ Parametría. “Equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo”. Carta Paramétrica, junio 2005, en: http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=102.

que antes hubieran parecido impensables en un sistema tan abrumadoramente presidencialista como lo fue el mexicano durante décadas.

La administración del Presidente Calderón se encontró con no menos tensiones en su relación con el Congreso. Con el precedente establecido por su antecesor, las relaciones entre ambos poderes parecían ya de por sí destinadas a un cierto grado de conflicto; y añadiendo a esto la negativa –al menos en la retórica- del Partido de la Revolución Democrática a reconocerlo como presidente legítimo, el panorama para las iniciativas del Ejecutivo resultaba aún más sombrío.

En la práctica, sin embargo, el Ejecutivo –y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en particular- jugaba un papel esencial en la estrategia del grupo promotor de la agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil.⁵⁰ Esto, por varias razones: para empezar, por ser la principal fuente de información de la que partían las distintas iniciativas, adquiriría un papel crucial, pues –como comprobó el consorcio promotor- información errónea o incompleta tenía un enorme potencial dañino para el sector, al despertar suspicacias o presentarlo como un costo fiscal demasiado oneroso, pero sin llevar contabilidad alguna de sus aportes. En segundo, por encontrarse dentro de sus competencias el hacer una serie de modificaciones administrativas que beneficiarían enormemente a las organizaciones (y que no implicaban cambios legislativos). Y en tercero, por su capacidad de negociación con el Congreso, que a pesar de las dificultades, resultó ser efectiva al momento de lograr la aprobación de la reforma fiscal.

⁵⁰ El tema fiscal atañe directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya misión es “Proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de los mexicanos”. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página web, en: <http://www.shcp.gob.mx/>.

VI. Proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC

El proceso de promoción de un mejor marco fiscal para las organizaciones de la sociedad civil puede dividirse en dos etapas fundamentales, y un pequeño periodo de transición entre ellas. La primera etapa -que comprende aproximadamente entre finales de 2003 y diciembre de 2006- consistió en la definición de una agenda fiscal común para las organizaciones de la sociedad civil en México. En esta etapa se formó un consorcio de organizaciones interesadas en promover este tema; se organizó una serie de foros y talleres con organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en temas fiscales alrededor del país; y, partir de estos foros, se empezó a identificar la problemática y las propuestas prioritarias para las organizaciones. Con esta base de propuestas, se construyó un documento base, el cual se nutrió con la asesoría sobre mejores prácticas internacionales del *International Center for Not-for-Profit Law*, y se fue retroalimentando con las observaciones de expertos y de organizaciones a quienes se circuló la versión preliminar.

Tras este largo periodo de consulta y construcción de la agenda, se preparó la publicación del documento base y sobrevino un periodo de reajuste. Este breve periodo, que comprende los meses de enero a junio de 2007, fue un periodo de evaluación sobre cuáles deberían ser los siguientes pasos: se tenía ya una agenda fiscal para las OSC, pero ¿qué hacer ahora para introducirla al debate público y avanzar en su solución? Es en este periodo que se evaluó también el nuevo contexto al interior del gobierno, el cual era sustancialmente diferente dado el relevo en el Ejecutivo y en el Congreso, implicando un cambio en los interlocutores y en la sensibilidad ante las demandas de las OSC.

Es en estos meses que se diseñó un plan estratégico para la promoción de la agenda, que incluía no sólo su presentación en un evento público el 31 de mayo de ese año (al cual acudieron representantes de las organizaciones, de gobierno, medios de comunicación y de la academia), sino la identificación de personajes clave en la administración pública y la conformación de un calendario de encuentros con funcionarios y legisladores para avanzar en los temas propuestos.

El 20 de junio de 2007, un giro inesperado trastornó totalmente las perspectivas y el plan de acción del núcleo promotor. El Ejecutivo introdujo al Congreso una iniciativa de reforma fiscal que, entre otros puntos, proponía la creación de un nuevo impuesto –la Contribución Empresarial a Tasa Única- el cual iría sustituyendo paulatinamente al Impuesto Sobre la Renta (ISR). Inmediatamente, el grupo promotor reaccionó, pues dicha iniciativa no sólo no contenía disposiciones que mejoraran el marco fiscal que afecta a las OSC, sino que representaba un retroceso para la sociedad civil al no contemplarse dentro de la CETU la deducibilidad de las donaciones hechas a donatarias autorizadas, ni la exención de los ingresos derivados de actividades económicas que realizan las organizaciones para financiar sus actividades. Es decir, se golpeaba al sector por dos lados: desincentivando las donaciones que reciben, y gravando las actividades que les proveen de ingresos.⁵¹

Este evento se convirtió en el detonador de una movilización, no sólo a partir del núcleo promotor, sino de diversos líderes que forman parte del consorcio y que reaccionaron fuertemente ante esta iniciativa. El proceso de promoción, antes concebido como una tarea a mediano y largo plazo, adquirió en este momento un sentido de urgencia, que movió al núcleo promotor a acelerar su calendario de actividades, buscar la participación activa de todos los integrantes del consorcio a nivel estatal, intensificar su contacto con funcionarios y legisladores, la organización de foros, la elaboración de análisis que ayudaran a fundamentar la postura de las OSC y la búsqueda de una mayor proyección en medios.

La intensidad de las actividades del consorcio, así como de otros líderes en el sector, encontró irónicamente una mayor resonancia en el debate público de la que habría encontrado en circunstancias normales, al ser la reforma fiscal en su conjunto un tema que se encontraba en el centro de la atención en esos momentos. Al tratarse de puntos que estaban siendo analizados en el Congreso para su aprobación o rechazo, la excusa alguna

⁵¹ Dada la escasez de datos confiables sobre los ingresos del sector en su conjunto, el mejor indicador del impacto que esta medida hubiera tenido en las organizaciones de la sociedad civil en México data de 1995, de un estudio realizado por el Comparative Nonprofit Sector Project de la Universidad John Hopkins, de acuerdo con el cual 85.2% de los ingresos del sector no lucrativo en México provienen de las cuotas por la prestación de servicios (actividades económicas, las cuales serían ahora grabadas) y 6.3% de las donaciones filantrópicas que reciben (que se verían mermadas al perderse el incentivo de la deducibilidad). Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List et al. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), Baltimore, 1999, p.429-444.

vez esgrimida por funcionarios o legisladores de que se trataba de temas no prioritarios y cuyo análisis era postergable perdió validez, y ello ayudó al consorcio y a líderes de la sociedad civil a capturar la atención tanto de legisladores, como de funcionarios y de medios de comunicación.

Tenemos por lo tanto que las dos etapas del proceso se complementan entre sí. En la primera etapa se construyó la “infraestructura” –por llamarla de alguna manera- sobre la cual se llevaría a cabo el proceso de promoción; y en la segunda etapa, se generó el *momentum* necesario para impulsar la agenda de las OSC.

La primera etapa resultó primordial, pues en ella se generó un mayor entendimiento de la problemática que enfrentan las OSC en el país y se forjó una plataforma de propuestas; pero no sólo eso, sino que en el proceso, se crearon y fortalecieron vínculos de confianza y se establecieron canales de comunicación entre las organizaciones miembros del consorcio que resultaron primordiales en la segunda etapa para darle una capacidad de reacción rápida y coordinada. En la primera etapa, asimismo, se identificó a expertos y se recopiló información que más tarde sería esencial para analizar y rebatir de manera fundamentada la propuesta del Ejecutivo. Por último, la primera etapa resultó fundamental para perfilar al núcleo promotor como una referencia y un interlocutor legítimo ante funcionarios de la SHCP y legisladores; lo cual le daría una mayor credibilidad al momento de argumentar a favor de la posición de las OSC.

La segunda etapa, por su parte, brindó un impulso que ayudó a cohesionar al sector y que lo movilizó en una causa en común. Brindó también una oportunidad al colocar un tema que había sido en gran parte relegado y pospuesto en el centro del debate público, atrayendo la atención de medios de comunicación y abriendo por tanto mayor oportunidad al consorcio para dar a conocer su punto de vista. Incrementó asimismo el interés de legisladores y funcionarios, lo cual permitió al núcleo promotor tener un diálogo más fructífero con ellos, una vez empapados del tema.

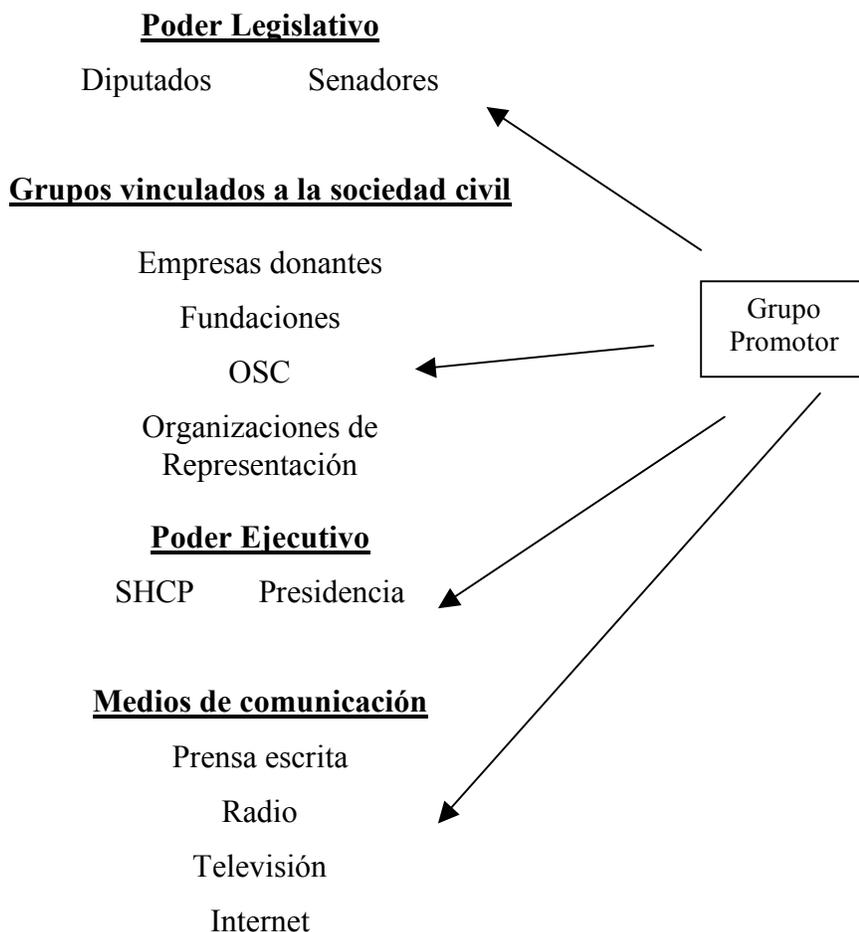
Mientras que la primera etapa era *proactiva*, buscando crear consensos, identificar problemas y pugnar por mejoras a la situación de las OSC en el país; la segunda etapa se caracteriza más bien por su naturaleza *reactiva*: de contención de una amenaza al sector. Esta reacción, sin embargo, abrió oportunidades para sensibilizar a funcionarios y legisladores, así como para aprovechar el impulso y cohesión entre las organizaciones de la sociedad civil y la mayor resonancia del tema en el debate público para continuar con la promoción de la agenda fiscal de las OSC más allá de la coyuntura creada por la iniciativa de reforma fiscal de junio de 2007.

Estrategia del grupo promotor

La mejor manera de abordar el análisis de todo el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC implica visualizar las relaciones que se establecieron entre el grupo promotor (consorcio y núcleo) con interlocutores y aliados (poder Ejecutivo y Legislativo, OSC, medios de comunicación y la sociedad en general).⁵²

⁵² Desde la perspectiva de la participación ciudadana en propuestas de políticas públicas, el proceso de promoción de una agenda fiscal a favor de las organizaciones de la sociedad civil en México resultó una experiencia muy enriquecedora. Para otros enfoques de experiencias de incidencia en México, ver: Incide Social. “Lecciones de un proceso de articulación de organizaciones de la sociedad civil que hacen incidencia en políticas públicas. Aprendizajes de un proceso de articulación.” Red Campo, Incide Social, Indesol, México D.F., diciembre 2005.

Campos de acción:



El núcleo promotor realizaba cuatro principales tareas:

- 1) *Análisis*: esta era una tarea fundamental para dar legitimidad al núcleo promotor en su interlocución con actores clave en el gobierno. El equipo promotor generó documentos técnicos⁵³ que utilizaban datos generados por el propio gobierno, información generada durante la primera parte del proceso de promoción (específicamente, mediante el proceso de consulta con organizaciones), estudios

⁵³ Ver anexos: “La Contribución de Empresas a Tasa Única (CETU), “flat taxes” y la deducibilidad de donaciones”; “Impacto potencial de la homologación de actividades incluidas en la Ley Federal de Fomento y las actividades elegibles para donatarias autorizadas bajo la LISR”; “Deducibilidad de donaciones filantrópicas a nivel internacional”; “Ambiente propicio para la sociedad civil en México”; “La Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU) y sus repercusiones para las donatarias autorizadas”; “Transparencia de donatarias autorizadas: combatiendo la evasión fiscal”; “Relación costo/beneficio de una reforma al marco fiscal de las OSC”; “Comparativo de flujos de recursos para el desarrollo en México”; etc.

internacionales, la perspectiva de expertos fiscalistas, etc. Esto le proporcionó una base de conocimiento especializado que permitió fundamentar sus argumentos y proponer de manera informada.

- 2) *Contacto con Congreso y Ejecutivo*: esta resultaba una tarea muy delicada, pero central para el proceso. Aunque desde un principio se previó que el contacto con funcionarios y legisladores sería esencial para llevar a buen término las propuestas incluidas en la agenda fiscal de las OSC, esta labor no se empezó a planear e implementar sistemáticamente hasta abril de 2007, y fue hasta junio, con el sentido de urgencia que provocaba la iniciativa de reforma fiscal del Ejecutivo, que se intensificó esta labor. El contacto constante con funcionarios clave para informar y sensibilizar su postura frente a la sociedad civil, fundamentando los argumentos con datos duros y mostrando sensibilidad a las propias necesidades del gobierno, resultó una tarea difícil, pero imprescindible para el éxito del proceso.
- 3) *Coordinación*: el núcleo promotor, si bien llevaba un papel particularmente activo, no actuaba sólo. Como ya se mencionó, el núcleo actuaba dentro del marco de un consorcio de organizaciones que promovían un mejor marco fiscal para las OSC en México. Por lo tanto, el núcleo actuaba frecuentemente como un enlace entre las organizaciones del consorcio, ayudando a coordinar una acción conjunta. De esta manera, el núcleo proponía acciones, las comunicaba al consorcio, y luego confiaba en él para llevarlas cabo. Por ejemplo, en el caso de la firma de la carta enviada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, el núcleo se encargó de redactarla y de proveer un medio para su firma (mediante una página de Internet), así como de enviar la convocatoria para apoyarla y de buscar un foro para entregarla públicamente y en presencia de medios de comunicación a la Diputada Arvizu; pero fue el consorcio el encargado de difundir esta convocatoria para apoyar la carta más ampliamente, teniendo así un efecto “multiplicador”. Igualmente, si bien el núcleo propuso la organización de foros para hablar sobre el tema de reforma fiscal y OSC, a nivel local, fueron los líderes del consorcio en cada estado quienes se encargaron de organizarlos (buscar espacios, convocar a los asistentes, etc.). Si bien el núcleo coordinó la publicación de desplegados en periódicos a nivel local para apoyar la causa de las OSC, fueron miembros del

consorcio quienes propusieron esta acción en primer plano y quienes lo llevaron a cabo.

- 4) *Difusión*: la cuarta tarea del núcleo promotor era la de difusión. Esto era no sólo hacia el resto del consorcio (proporcionándoles información cuando la solicitaban para sus propias tareas de promoción a nivel local, o por otras vías), sino hacia medios de comunicación (concediendo entrevistas a medios impresos y electrónicos, publicando editoriales, o enviando información especializada a periodistas interesados en conocer más del tema), con la intención de llegar así al público más amplio y combatir la mala imagen del sector que viciaba el debate.

El consorcio, por su parte, cumplía con un papel fundamental para dar impacto a nivel nacional a las acciones del núcleo promotor. El consorcio proporcionaba una serie de “insumos” clave: de contactos (con medios de comunicación locales, con funcionarios y legisladores, así como con otros líderes de la sociedad civil) para difundir información; de capacidad de convocatoria para dar visibilidad a la postura de las OSC; de conocimiento empírico para enriquecer y sustentar la información difundida por el núcleo.

El consorcio era el sustento para las acciones del núcleo: tanto proponiendo iniciativas de acción, como implementando las acciones acordadas por los miembros del consorcio. Es también la base de legitimidad y de fuerza ante el Congreso y funcionarios.⁵⁴

⁵⁴ Ver en anexos la relación de actividades más relevantes impulsadas por el consorcio promotor.

Todo el proceso de puede ordenar en las siguientes etapas:

Etapas del proceso de promoción de la Agenda Fiscal

Tiempo	2004 a 2006	Enero- junio de 2007	Julio 13 de Septiembre 2007
Etapas Aspectos	Definición de la agenda fiscal de las OSC	Preparación de la promoción de la agenda fiscal de las OSC	Propuesta y negociación de la agenda de las OSC ante iniciativa de reforma fiscal
Análisis	Acopio y análisis de estudios relacionados con el tema del marco fiscal de las OSC. Entrevistas con especialistas en el campo Búsqueda de asesoría especializada.	Se expone este análisis ante los miembros del consorcio, las OSC, diputados, senadores, comunicadores y se busca retroalimentación	Se producen documentos específicos sobre puntos del debate que son de especial interés para la argumentación con senadores, diputados, funcionarios y periodistas en el contexto de las propuestas de reforma fiscal.
Coordinación	Realización de foros y talleres y con OSC y expertos para crear una agenda consensuada	Se circula el documento base de la agenda, y se mantiene contacto	Se organizan foros sobre reforma fiscal y OSC, se hace una exposición ante la Comisión de Hacienda del Congreso en su periodo de consulta pública, se organiza seminario con diputados, se envía carta a Cámara de Diputados, se propone la publicación de desplegados
Difusión	Se crea página web	Presentación pública del documento Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México.	Se mantienen documentos informativos sobre el tema de reforma fiscal y OSC en página Web Se participa en distintos foros. Presencia en radio, periódicos y televisión
Contacto con Ejecutivo y Congreso		Primeros acercamientos con funcionarios: exploración de los mecanismos de relación e identificación de	Contacto con distintas bancadas en Cámaras de Diputados y Senadores Establecimiento de mesa de trabajo con la SHCP, Convenio con CESOP

Factores que facilitaron y dificultaron el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC

Durante el proceso de promoción de la agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil, se conjuntaron una serie de factores –algunos de ellos relacionados con la forma de trabajar del grupo promotor, y otros más relacionados con las circunstancias externas- que jugaron a favor o en contra de la postura de las organizaciones de la sociedad civil.

Factores que facilitaron la promoción

Entre los factores que facilitaron el proceso de promoción, podemos encontrar cinco aspectos que jugaron un papel clave:

- a) Un equipo de promoción profesional trabajando de manera permanente
- b) Construcción de una base amplia de apoyo
- c) Canales de comunicación con los diversos actores
- d) Trabajo con aliados al interior del gobierno y de la SHCP
- e) Intervención de personas de alto perfil público
- f) Presión de los medios de comunicación

A continuación se expone brevemente cada uno de los aspectos señalados.

a. Un equipo de promoción profesional trabajando de manera permanente

Las personas que trabajaron durante todo el proceso en el núcleo y en el consorcio de organizaciones que promovían la agenda fiscal de las OSC combinaban disciplinas, habilidades y destrezas diferentes que posibilitaron una relación de confianza y apertura con los distintos interlocutores, permitiendo dar mayor impacto a los argumentos a favor de la agenda fiscal de las OSC y superar obstáculos y actitudes negativas en el proceso de diálogo. El hecho de que existiera un núcleo de personas que se dedicaba de manera permanente a analizar y dar seguimiento a lo que sucedía al interior del Congreso y la SHCP, y con la capacidad de convocatoria con el resto de los miembros del consorcio, facilitó una reacción rápida y eficiente en cada momento de la negociación.

Asimismo, resultó de gran utilidad la formación previa de los miembros del grupo promotor, que durante la etapa de elaboración de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC (antes de la iniciativa de reforma fiscal del Ejecutivo) ya había desarrollado un conocimiento de los temas técnicos y un diagnóstico sobre la situación fiscal de las OSC en el país. Por otra parte, una buena parte de los miembros del grupo tenía conocimientos y antecedentes sobre políticas públicas, formulación de leyes, así como cierta práctica en el análisis de coyuntura y las distintas estrategias para incidir en políticas públicas. A estas capacidades, habría que agregarle un conocimiento sobre el contexto internacional y la documentación sobre los marcos fiscales de otros países, que llegaron a construirse como una parte clave del argumento a favor de la preservación de los incentivos a las OSC.

b. Construcción de una base amplia de apoyo

Como ya se mencionó, dada su diversidad y heterogeneidad al interior de la sociedad civil mexicana, la representatividad del sector presentaba un dilema. El sector en su conjunto es de hecho irrepresentable, así que formar un grupo de apoyo amplio y diverso que trabajara como un frente unificado se convirtió en un factor muy valioso para el proceso. Ayudó para tener un mayor consenso entre las organizaciones que las propuestas estuvieran muy claras, técnicamente sustentadas y previamente discutidas, y el que se hubiera dado un ambiente de libertad a las organizaciones en todo el país para reaccionar de acuerdo a sus posibilidades y creatividad. Al haberse estructurado el grupo de promoción de una manera muy informal y flexible, se evitó un desgaste innecesario en la asignación de liderazgos o pugnas por la representatividad del grupo, dando oportunidad a iniciativas desde distintos miembros del consorcio.

c. Canales de comunicación con los diversos actores

El tema de la comunicación se convirtió en una preocupación fundamental, tanto hacia fuera, como al interior del grupo promotor. Para esta función, se aprovechó la estructura desarrollada durante la primera etapa de construcción de una agenda fiscal, en el que se habían desarrollado una serie de mecanismos informales de comunicación al interior del grupo (bases de datos de direcciones electrónicas, por ejemplo), otros que podían ser utilizados tanto para difundir información entre los miembros del grupo promotor como

para una difusión más amplia (en este sentido fue fundamental la utilización de una página web que se había establecido desde la primera etapa, y a través de la cual se difundieron documentos técnicos, noticias, e inclusive una convocatoria a firmar una carta de apoyo a la postura de las OSC ante la reforma fiscal), así como contactos clave con funcionarios de gobierno y legisladores con quienes se habían tenido acercamientos antes de que se iniciara la negociación de la reforma fiscal.

d. Trabajar con aliados al interior del gobierno y de la SHCP

Un gran acierto fue elaborar un mapa de los interlocutores más importantes para establecer contacto y relaciones de colaboración de manera más intensa. De esta forma, se cubrió a los diputados y senadores más relevantes y se les proporcionó información y material de apoyo, buscando despertar interés para respaldar al interior de sus partidos y comisiones de trabajo las propuestas contenidas en la agenda fiscal de las OSC.

Al interior de la SHCP, se abrieron canales de comunicación con subsecretarios, asesores del Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, y responsables de áreas que tienen que ver con las organizaciones donatarias. Asimismo, se establecieron mesas de trabajo con el fin de revisar cada una de las propuestas contenidas en la agenda fiscal de las OSC.

e. Intervención de personas de alto perfil público

Ante las acusaciones -veladas y abiertas- sobre el supuesto mal uso de los estímulos fiscales a donaciones filantrópicas por parte de personas, fundaciones y empresas, un grupo de personalidades ligadas a la filantropía reaccionó exigiendo que se rectificaran dichas acusaciones que afectaban la reputación de quienes practican la filantropía y la solidaridad en el país, y que se reconociera el valor de estas donaciones y de las actividades de aquellas organizaciones que ayudan a financiar. Al tratarse de personas con gran notoriedad en los medios –algunas de ellas, reconocidas por su responsabilidad social y destacada trayectoria- esta reacción ayudó a poner en el mapa a aquellas fundaciones, personas y empresas que sí utilizan los incentivos fiscales para apoyar el desarrollo social e impulsar derechos

humanos.⁵⁵ Cabe destacar sin embargo, que, si bien la participación de personas de alto perfil (como los directivos de grandes fundaciones empresariales) atrajo la atención de medios de comunicación y abrió las puertas con legisladores y funcionarios de gobierno; en algunos sectores, esto desató también el repudio de quienes identificaban a dichas personas con una élite económica, y para quienes su reclamo de mantener incentivos a las donaciones era prueba de que la reforma fiscal estaba golpeando sus intereses particulares.⁵⁶

f. Presión de los medios de comunicación

La cobertura que dieron los medios de comunicación al tema del efecto potencial de la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo sobre las organizaciones de la sociedad civil (en particular, por la eliminación de la deducibilidad de donativos que proponía) resultó primordial para impulsar el debate y crear conciencia sobre la importancia de mantener estímulos a las actividades del sector no lucrativo.

Más que la presentación de la propuesta de reforma fiscal en sí, lo que detona la discusión y la mayor atención de medios es la publicación en primera plana del periódico *Reforma* – uno de los periódicos más prestigiados y con mayor circulación del país- de dos notas fundamentales, referentes al impacto de la iniciativa de reforma fiscal en la “filantropía” y el “altruismo”. La primera de estas notas, titulada “Golpea reforma altruismo” y publicada el 5 de julio, presentaba un enfoque claramente favorable a los incentivos fiscales para la filantropía, al poner bajo el encabezado la frase “Dejarán donaciones sin exentar. Piden expertos y grupos filantrópicos que se corrija esta disposición”. El tono de la nota, si bien

⁵⁵ Ver: “Sostiene Calderón reunión con filántropos para discutir Reforma Fiscal”. *El Universal*, Ciudad de México, 13 de julio de 2007.

⁵⁶ Algunos ejemplos: un editorialista describió la reunión que sostuvo el Presidente Calderón con miembros destacados del sector como un evento en el que “...los filántropos, encabezados por Manuel Arango, le "echaron montón" al primer mandatario...” y se preguntaba “...Por qué tan pichicatos, si en este maravilloso país muchos de los empresarios quejosos han hecho fortunas de miles de millones de dólares y han gozado de muchos privilegios fiscales, incluida la deducibilidad de lo que destinan para obras pías...”. Luis Soto. “Filantropía, ¿"cuento chino"?”. *El Financiero*, Ciudad de México, 18 de julio de 2007. Otro editorial muy revelador de esta postura: “...A nombre de los filántropos profesionales, Manuel Arango señaló que la CETU es un invento avieso pues "no considera deducibles las donaciones que hagan las organizaciones" (Crónica 8 junio), y ¡maldición!, lo que donen para salvar sus conciencias lo tendrán que erogar de sus bolsillos (sin endosárselos al fisco)...”. Ricardo Becerra. “Todos contra la CETU”. *La Crónica de Hoy*, Ciudad de México, 16 de julio de 2007.

informativo, presentaba argumentos a favor de la deducibilidad de donativos, mencionando que “5 mil 300 instituciones autorizadas por Hacienda que se verán *afectadas* en sus programas, pues dependen en alto grado de los donativos empresariales”, e inclusive citando a personas del sector (la directora de una organización “que atiende a niños desahuciados”, entre otros), y mencionando que las donaciones eran deducibles en otros países.⁵⁷

A pesar del impacto favorable de esta primera nota –tanto por su visibilidad como por la imagen positiva que se presentaba de las OSC- mayor aún parece haber sido el efecto de una segunda nota, referente a una polémica declaración hecha por el Presidente Calderón ante miembros de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A. C.

La noticia, titulada “Discrepa Calderón con los filántropos” –publicada el 7 de julio- reportaba que, ante las quejas de empresarios por la falta de deducibilidad de donaciones que se planteaba en su iniciativa de reforma fiscal, la respuesta del Presidente había sido: “Es ahora cuando tenemos que revertir la desigualdad, y no lo vamos a hacer, perdónenme ustedes, únicamente con acciones filantrópicas”.⁵⁸

Curiosamente, esta misma noticia había sido ya publicada en el mismo *Reforma* el día anterior, aunque con menos prominencia. Referencias a esta declaración fueron también publicadas en otros periódicos (*El Sol de México*, por ejemplo). Sin embargo, el impacto de una primera plana de uno de los principales diarios nacionales y el tono crítico de la nota (la noticia se acompañaba de un recuadro en el que se comparaba la eficiencia de OSC con la de algunas Secretarías de Estado en la administración de recursos –dando a entender que las organizaciones no lucrativas eran mucho más eficientes) parece haber sido exactamente lo que se necesitaba para introducir el tema al centro de la discusión.

El impacto de esta noticia puede percibirse inclusive en la emisión, al día siguiente, de una aclaración por parte de la oficina de Presidencia, afirmando que el reportero autor de la

⁵⁷ “Golpea reforma altruismo. Dejarán donaciones sin exentar. Piden expertos y grupos filantrópicos que se corrija esta disposición”. *Reforma* (Primera Plana), México D.F., 5 de julio de 2007.

⁵⁸ “Discrepa Calderón con Filántropos”. *Reforma* (Primera Plana), México D.F., 7 de julio de 2007.

noticia había hecho una “interpretación errónea”, y que “El Presidente [...] reconoce y aprecia la gran importancia que tiene la filantropía en nuestro País”.⁵⁹

A partir de este momento, se desencadena un debate público sobre el tema, con posiciones tanto a favor como en contra de los estímulos fiscales a las OSC. Esto generará una presión hacia el interior del Ejecutivo y del Congreso, abriendo además el debate a escala nacional y convirtiéndose en un factor que sensibiliza y ayuda a movilizar a las organizaciones alrededor de una causa.

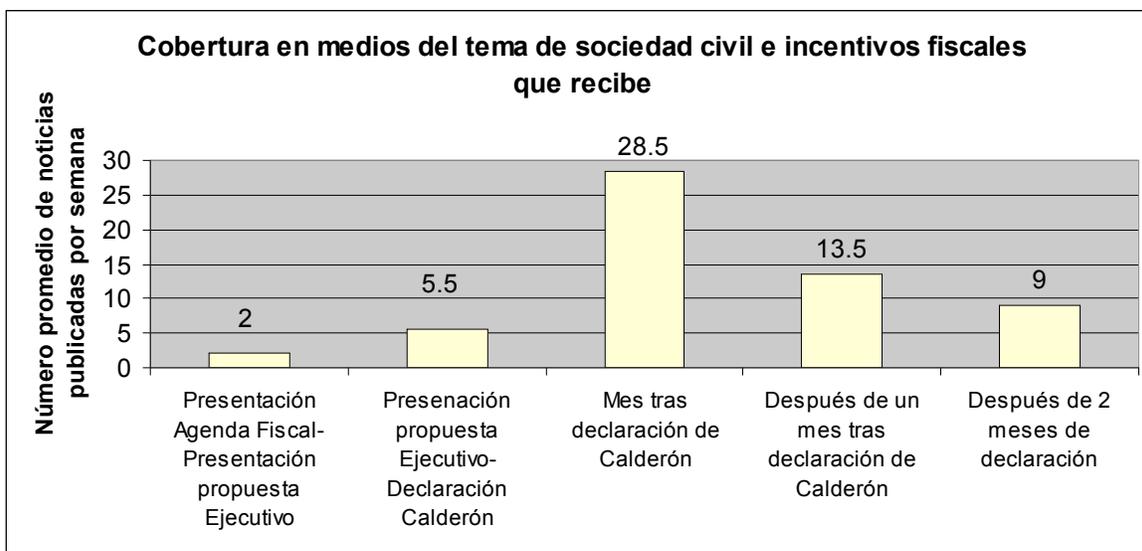
Sólo para dar una idea de hasta qué punto el tema de reforma fiscal abrió el debate sobre las organizaciones de la sociedad civil en el país, basta decir que, entre los meses de junio y septiembre de 2007, mediante un monitoreo de medios realizado por la consultoría Solana Consultores S.A., fueron identificadas 3, 921 notas periodísticas que mencionaban los temas de filantropía y/o sociedad civil (2,924 de las cuales se concentraron en los meses de julio y agosto), abarcando 146 periódicos de 31 entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.⁶⁰

De estas 3, 921 notas periodísticas, el núcleo promotor dio seguimiento a un total de 210 seleccionadas por su relevancia (ya fuera noticias o editoriales) que hablaban específicamente sobre el tema de OSC y los incentivos fiscales que reciben, publicadas en el periodo que comprende desde el 31 de mayo (cuando se publicó el texto *Agenda Fiscal para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*) hasta el 21 de septiembre (una semana después de la aprobación de la reforma fiscal). El análisis de dichas notas reveló que su distribución a lo largo de los tres meses que duró el proceso de análisis y negociación de la reforma fiscal en el Congreso fue muy desigual,

⁵⁹ “Aclara Postura Presidencia”. *Reforma* (primera sección), México, D.F., 8 de julio de 2007.

⁶⁰ Metodología: notas publicadas en medios impresos durante el periodo del 1º de junio al 30 de septiembre. El total de 3,921 notas se refiere a aquellas que mencionan en alguna parte de su contenido palabras como “filantropía”, “donaciones” y “donatarias”, “asistencia privada” y otros conceptos o frases no necesariamente relacionados con el “marco fiscal de las organizaciones de la sociedad civil”. También cabe aclarar que una misma nota puede repetirse en medios impresos de varias ciudades, hasta tantas veces tenga un periódico presencia en el interior del país, aunque esto sea bajo distintos nombres. Del mismo modo, sucede que los medios impresos reproducen información de agencias noticiosas, lo que eleva el número de publicaciones.

concentrándose 124 de ellas en el mes posterior a la polémica declaración del Presidente Calderón publicada en el diario *Reforma*.



Como se puede ver, una gran cantidad de noticias y editoriales sobre el tema de organizaciones de la sociedad civil y los incentivos a sus actividades se concentró en un corto periodo de tiempo; esto se debe a un efecto de “bola de nieve” muy característico de los medios de comunicación: a medida que uno o dos periódicos de buena circulación y de prestigio tomaron el tema, otros medios buscaron darle cobertura, incrementándose una demanda de información. Al haber demanda de información y pocos expertos en un tema tan especializado, el núcleo promotor tuvo la oportunidad de colocarse como una referencia, proveyendo de datos y análisis para nutrir un debate más informado y balanceado.

Factores que dificultaron el proceso de promoción

Se han señalado antes los factores económicos (la urgencia de incrementar la recaudación fiscal) y socio-políticos (polarización y un ambiente de confrontación que dificultaban la negociación en el Congreso de una reforma que fuera óptima para el país) que afectaron el debate en torno a los incentivos fiscales a las OSC. Ahora bien, aunado a estos factores un tanto coyunturales, se tenía también un factor más estructural, de cultura política: una visión heredada en gran parte del régimen post-revolucionario –el cual monopolizaba el espacio público y buscaba encauzar todo movimiento ciudadano al interior del aparato

estatal- según la cual corresponde al Estado definir las prioridades nacionales y las estrategias a seguir, y cualquier iniciativa autónoma de parte de los ciudadanos es vista con sospecha. Bajo esta concepción, no sólo funcionarios públicos y legisladores se resisten a abrir canales de participación a las organizaciones de la sociedad civil, sino que los propios ciudadanos ven a dichas organizaciones como algo extraño a ellos, probablemente como el brazo de algún partido político (tales como las organizaciones que utilizó por años el PRI para cooptar a los diferentes sectores sociales), o grupos que buscan un beneficio particular. Dicho de otra forma, la discusión sobre la agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil se vio contaminada por una falta de entendimiento de lo que estaba en juego y por una falta de información para realizar una evaluación sustentada.

a) Confusión conceptual sobre el papel de la sociedad civil.

Uno de los primeros obstáculos a superar en el proceso de incidencia para promover la agenda fiscal de las OSC se dio en el nivel más básico: el conceptual. Entre legisladores y funcionarios, como en la sociedad en general, el término “sociedad civil” representa un concepto difuso, confundido en el mejor de los casos con alguno de los subconjuntos que lo integran (instituciones de asistencia privada, u organizaciones no gubernamentales), y en el peor, con grupos de choque al servicio de algún partido político. En la mayoría de los casos, el término ni siquiera tiene un significado.

Incluso con aquellos interlocutores que tienen cierto entendimiento sobre el significado del término, es difícil superar una serie de prejuicios que ligan irremediamente a estas organizaciones en México con una expresión de caridad cristiana, o por el contrario, las señalan como un mecanismo más para evadir impuestos. Y si el desconocimiento sobre el significado y papel de las organizaciones de la sociedad civil está muy extendido, el desconocimiento sobre los incentivos fiscales que reciben es, evidentemente, aún mayor. Una buena parte de las opiniones en contra de la deducción de donativos, por ejemplo, se basaba en la percepción errónea de que la deducción implicaba una devolución íntegra del monto donado (es decir, que si se donan cien pesos, se deducen 100 pesos de impuestos), en lugar de una deducción sobre la base gravable, como realmente ocurre (es decir, que si

se donan 100 pesos, se deduce el monto que hubiera correspondido pagar de impuestos por este ingreso: 28 pesos en el caso del ISR, o 16.5 pesos en el caso del IETU).

En este contexto, casos tan sonados como el de la *Fundación Vamos México* –fundación creada por la entonces primera dama Martha Sahagún de Fox para avanzar sus objetivos políticos y que se vio envuelta en una serie de escándalos de abusos y tráfico de influencias- dañaron terriblemente la imagen del sector, y se convirtieron en el estandarte de quienes señalaban a las actividades filantrópicas como medio para encubrir fines oscuros de particulares (ya fuera avanzar una agenda política, o obtener beneficios económicos), a expensas del bien público.

b) Poca información sobre los aportes de las OSC

Asimismo, el bajo nivel de visibilidad de las organizaciones dificultó la labor de promoción y de búsqueda de apoyo hacia su causa. Si bien algunas organizaciones que han trabajado en temas de derechos humanos o que impulsaron la transición democrática han tenido cierto reconocimiento; en términos generales, estas organizaciones tienen poca visibilidad en medios de comunicación, entre la población en general, y ante el mismo gobierno, que carece de un registro o datos exactos sobre su número, aportes, actividades, etc.

Dada la dispersión de las organizaciones bajo distintas figuras jurídicas y la existencia de múltiples registros, la falta de un “Registro” o “Base de datos” nacional y público, que pudiera aportar datos actualizados y agregar tanto los aportes del sector como calcular los costos que podría tener una reforma fiscal como la que planteaba el Ejecutivo, fue una carencia sustancial para apoyar los argumentos de las OSC. El grupo promotor tuvo que enfrentar esta carencia: ante las preguntas de legisladores o de medios de comunicación sobre cuál era el monto real de los donativos que se otorgan en el país (ante la crítica a la “cifra errónea” publicada por la SHCP), cuántos beneficiarios tiene el sector, cuánto afectaría en sus finanzas la reforma y cuánto se reducirían sus beneficios, etc.- fue casi imposible dar respuestas contundentes. Las respuestas, en cambio, fueron siempre

fragmentadas: “según la base de datos de Cemefi...”⁶¹, “los beneficiarios de las organizaciones afiliadas a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal son...”, “el número de donatarias autorizadas por el SAT es...”, “según datos de mi organización...”.

Esta falta de información global y concreta, refleja en gran medida la falta de interés por parte del Estado por promover a este sector y apoyarse en él. Existe un gran desconocimiento de las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil que se han adoptado ya con éxito en muchas partes del mundo; falta una visión política contemporánea que reconozca y aproveche los aportes de las OSC en términos de fortalecimiento del tejido social y contribución a la gobernabilidad democrática. En lugar de esto, se manifiestan las viejas concepciones verticales sobre cuál debe ser el papel de los actores sociales, que se perciben exclusivamente como clientelas definidas en función de los grupos políticos en competencia. No se reconoce una esfera pública-ciudadana con vida propia, en forma paralela a los mecanismos de participación político-electoral, y ello hace que cada actor político vea con reticencia a aquellas organizaciones que no forman parte de su área de influencia.

⁶¹ Centro Mexicano para la Filantropía, una de las pocas instituciones que tiene registros de organizaciones y de fundaciones.

VII. Resultados obtenidos y alcances

Evidentemente, existen algunos alcances del proceso de promoción de una agenda fiscal de las organizaciones de la sociedad civil que no podrán evaluarse cabalmente hasta haber pasado un tiempo razonable. Sin embargo, sí existen resultados muy concretos –como los reflejados en la redacción final de la reforma fiscal aprobada por el Congreso- y otros indicadores favorables que nos hablan de los logros alcanzados por el grupo promotor, y por el sector en general.

Resultados en el corto plazo: Reforma fiscal

Después de más de dos meses de negociaciones, el 13 de septiembre de 2007 se sometió a votación en el Congreso el dictamen de reforma fiscal, el cual incluía, entre otras disposiciones, la creación de un nuevo impuesto mediante la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única. La Cámara de Diputados aprobó este impuesto en lo general con 306 votos a favor, 4 abstenciones y 128 en contra.⁶²

De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (en lo general y en lo particular, los artículos no impugnados). 13 de septiembre de 2007⁶³										
Votos	PAN	PRD	PRI	PVEM	Convergencia	PT	Nueva Alianza	Alternativa	Independiente	Total
Favor	190	0	92	11	0	0	9	3	1	306
Contra	0	108	0	0	10	9	0	1	0	128
Abstención	2	1	1	0	0	0	0	0	0	4
Ausente	15	18	13	6	7	2	0	1	0	62
Total	207	127	106	17	17	11	9	5	1	500

⁶² Ver página web www.reformafiscal.com.mx.

⁶³ Para ver votación individual por diputado, consultar: Cámara de Diputados. “Historial de Votaciones. Votaciones de los dictámenes del primer periodo ordinario del segundo año de la LX Legislatura”, en: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>.

Posteriormente, con 81 votos a favor y 25 en contra, el dictamen que establece el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) fue ratificado en la Cámara de Senadores, avalado por los legisladores de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México, con los votos en contra de las bancadas del PRD y Convergencia.

Hay que subrayar que la negativa por parte de las bancadas del PRD y Convergencia a aprobar la creación del IETU no se centraba en un rechazo a los incentivos fiscales que se mantendrían en este impuesto para las actividades del sector no lucrativo y las donaciones filantrópicas; sino a un rechazo al proyecto de reforma fiscal del Ejecutivo en su conjunto – y, en buena medida, a un clima de confrontación ideológica con el gobierno en turno. De esta forma, el argumento principal que esgrimió la bancada del Partido de la Revolución Democrática para rechazar el IETU fue que éste constituía un “impuesto regresivo, ya que extrae proporcionalmente mayores recursos a quienes menos ingresos generan, lo que genera injusticia”⁶⁴. Vale la pena mencionar, sin embargo, que si bien no se trataba del punto cardinal de la discusión, el tema de los incentivos fiscales para las OSC sí fue mencionado por algunos miembros de la bancada perredista, quienes los señalaron como un ejemplo de la preservación de un “régimen de privilegios” en el que los grandes contribuyentes no aportan lo que deberían, puesto que “para ellos, la justicia es un aspecto secundario, y la piedad es un aspecto llevado al negocio a través de un sinnúmero de fundaciones de dudoso altruismo”⁶⁵.

⁶⁴ Enrique Mayans Canabal. “IETU es un impuesto inconstitucional, ya que no cumple con el principio “el que más tiene más aporta”. Intervención del Dip. Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del PRD ante el pleno de la Cámara de Diputados, 13 de septiembre 2007. En: Grupo Parlamentario del PRD (Intervenciones en Tribuna), página web, http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/intervenciones/07_09_13.html.

⁶⁵ Vale la pena transcribir la cita completa: “Es preocupante que hoy nos quieran hacer creer que con un nuevo impuesto directo, llamada IETU, *que apenas toca a los regímenes especiales*, se encontró la panacea del grave padecimiento del sistema tributario mexicano, cuando en realidad *lo único que se hace es mantener de manera real y nominal los privilegios de los grandes contribuyentes*, que no aportan nada de lo que deberían de aportar, ni a la sociedad, ni al gobierno, de acuerdo a su capacidad productiva y tributaria. Para ellos la justicia es un aspecto secundario, y *la piedad es un aspecto llevado al negocio* a través de un sinnúmero de *fundaciones de dudoso altruismo*. Lo que se vislumbra, entonces, es la bifurcación del sendero por el cual el país debe avanzar, por un lado, México puede decidir por continuar con este régimen de privilegios para los grandes contribuyentes, lo cual sólo tendrá el logro de ser el vehículo que acerque a nuestro país a los cinco países más pobres, con mayor desigualdad y peor distribución de la riqueza, convirtiéndolo, al mismo tiempo en el *paraíso de la evasión y la ilusión fiscal*. Por otro lado, México tiene la oportunidad de eliminar estos privilegios, restaurando la progresividad, y a su vez *dándole justicia al sistema tributario mexicano, y alejándolo de métodos piadosos que facilitan la inanición y sólo administran su crisis*” (las cursivas son de los autores). Pablo Trejo Pérez. “IETU no existe como impuesto nacional en ningún país,

Resulta muy revelador, por el otro lado, el hecho de que el dictamen fuera votado en bloque por los partidos; es decir, que si bien se dan casos (los menos) de abstenciones o ausencias, la votación de la reforma fiscal es un ejemplo claro de que, en el sistema parlamentario mexicano, la llamada “disciplina partidista” sigue teniendo un gran peso, incentivando a todos los legisladores de un partido político a votar en una misma línea, y sin dejar mucho margen para disidencias.

Las reformas aprobadas y sus implicaciones para las OSC

El dictamen aprobado, en lo que respecta a los artículos que afectaban el tratamiento fiscal de las organizaciones de la sociedad civil, resultó un importante triunfo para el grupo promotor –núcleo y consorcio-, así como de sus aliados que pugnaron para evitar que se tasaran las actividades económicas que son fuente de ingresos para muchas organizaciones, y para evitar que se retirara la deducibilidad a las donaciones que reciben aquellas que tienen el estatus de donatarias autorizadas. La redacción de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (que sustituye la propuesta inicial de Contribución Empresarial a Tasa única), quedó como sigue:

“Artículo 4. No se pagará el impuesto empresarial a tasa única por los siguientes ingresos:

[...]

III. Los obtenidos por personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos, autorizados para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siempre que los ingresos obtenidos se destinen a los fines propios de su objeto social o fines del fideicomiso y no se otorgue a persona alguna beneficios sobre el remanente distribuible, salvo cuando se trate de alguna persona moral o fideicomiso autorizados para recibir donativos deducibles en los términos del ordenamiento citado.

[...]

Artículo 5. Los contribuyentes sólo podrán efectuar las deducciones siguientes:

[...]

asegura el Grupo Parlamentario del PRD”. Intervención del Dip. Pablo Trejo Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD ante el pleno de la Cámara de Diputados, 13 de septiembre 2007. En: Grupo Parlamentario del PRD (Intervenciones en Tribuna), página web, http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/intervenciones/07_09_13.html.

VIII. Los donativos no onerosos ni remunerativos en los mismos términos y límites establecidos para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta. [...]”⁶⁶

Cabe señalar sin embargo que dicho triunfo, si bien significativo dada la sombría perspectiva que se cernía sobre el sector de haberse aprobado alguna de las iniciativas iniciales del Ejecutivo o del Frente Amplio Progresista, está matizado por algunos aspectos restrictivos o ambiguos de la Ley. Así, aunque se logró mantener la deducibilidad de las donaciones a organizaciones con estatus de donataria autorizada, el Congreso puso un límite sobre el nivel que se puede deducir en el ISR y/o IETU de un 7% de la utilidad fiscal de las empresas o de 7% de ingresos de personas físicas.⁶⁷ Aunque es difícil evaluar el impacto que esta restricción tendrá en las donaciones al sector, de acuerdo a un análisis hecho por el núcleo del grupo promotor en base a un estudio sobre donaciones a nivel internacional de la *Charities Aid Foundation* (CAF), si bien esta limitación es menos favorecedora que las que se establecen para las donaciones empresariales en países como Irlanda, Canadá o Estados Unidos, no parece ser una restricción irracional para estándares internacionales.⁶⁸

La preocupación de muchos miembros del sector se deriva del efecto que esta limitación podría tener en las actividades de OSC que –dada la excesiva regulación a la que están sometidas las organizaciones no lucrativas que tienen autorización para emitir recibos deducibles de impuestos- instituyen de manera independiente otra entidad para realizar actividades económicas mediante las cuales se generen recursos que luego son donados a la organización original. Desgraciadamente, debido a la escasez de información sistematizada sobre el sector, es difícil calcular el número de organizaciones que están en esta situación.

⁶⁶ Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (Artículos 4 y 5). Diario Oficial de la Federación, 1 de octubre de 2007.

⁶⁷ Esta limitación, como ya se comentó, fue iniciativa del PRI (y ya había sido planteada por el PRD), como una manera de evitar el uso de este incentivo para evasión fiscal, aunque no queda claro cómo se llegó a la conclusión de que esta era la manera más eficiente de lograrlo.

⁶⁸ Charities Aid Foundation. “International Comparisons in Charitable Giving. November 2006”. CAF briefing paper, Gran Bretaña, 2006, p.10-11. Ver resumen y contraste con México (hasta antes de la reforma) en Anexo 4: “Documentos de trabajo del núcleo promotor de la agenda fiscal de las OSC”.

Asimismo, la redacción de la Ley no deja claro si las organizaciones que no son donatarias autorizadas quedarán exentas del IETU por los ingresos que obtengan de actividades económicas. Aunque funcionarios de la SHCP aseguraron en comunicación personal a miembros del sector que la interpretación de la Ley se ampliaría a todas las organizaciones no lucrativas, tuvieran o no autorización para expedir recibos deducibles de impuestos, dicha ambigüedad representa un retroceso al dar mayor margen a la discrecionalidad de la autoridad al momento de otorgar dicho incentivo al sector.

Estos puntos, por lo tanto, deberán seguir en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil, y deberán ser materia de futuras negociaciones y procesos de incidencia.

Por último, se debe señalar que dentro de la reforma fiscal fueron incorporadas las inquietudes de muchos sectores respecto a la necesidad de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien desde 2004 el Congreso había incluido en su Resolución de Miscelánea Fiscal disposiciones dirigidas a incrementar la transparencia hacia el público en general por parte de donatarias autorizadas; en esta ocasión se regresó sobre el tema, disponiendo que,

“Artículo 3 transitorio. [...]

IV. El Servicio de Administración Tributaria [...] deberá emitir reglas de carácter general para que las personas autorizadas para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta cumplan con obligaciones que garanticen la transparencia de los donativos recibidos, así como del uso y destino de los mismos...”⁶⁹

Dicha disposición, por lo tanto, representa un gran reto; pero al mismo tiempo, representa una oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil en términos de lograr elevar sus estándares de transparencia y rendición de cuentas y de impulsar una mayor visibilidad de su labor, así como una mayor confianza por parte, no sólo del gobierno, sino de la sociedad en general. La medida en que esto sea posible dependerá también en gran parte de las reglas emitidas por las autoridades y de la forma en que éstas logren promover, y no

⁶⁹ Ley del Impuesto sobre la Renta (Artículo Tercero Transitorio, fracción IV). Diario Oficial de la Federación, 1 de octubre 2007.

sólo forzar, dicha transparencia. Como ya se ha mencionado, este tema formó parte de la propuesta que presentaron las organizaciones aliadas al consorcio promotor: se trata pues de un aspecto que interesa no sólo a gobierno, sino a las OSC, en tanto que puede ayudar a elevar su perfil y despejar suspicacias entre la población que no conoce su labor. Por ello, la coordinación y comunicación entre autoridades fiscales y organizaciones de la sociedad civil para regular este punto de una manera razonable y clara, jugará un papel fundamental en alcanzar óptimos resultados.

Resultados en el mediano plazo: mayor colaboración con la SHCP y con legisladores

A pesar de que contener las disposiciones incluidas en la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo que perjudicaban al sector se convirtió en un catalizador muy poderoso para el trabajo conjunto de promoción e información por parte de organizaciones y donadores en el país, y se convirtió en la prioridad inmediata del núcleo promotor y del consorcio desde el momento en que fue presentada la iniciativa, es necesario recordar que existían otros puntos en la agenda fiscal de las OSC.

Así pues, a pesar de que el tema de deducibilidad y la exención fiscal de ingresos obtenidos por actividades económicas estuvieron presentes en todo momento en el proceso de promoción realizado de junio a septiembre de 2007; el resto de las propuestas que se habían reunido a partir del trabajo previo y que se encontraban plasmadas en un documento base (*Definición de una Agenda Fiscal para el Desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*), no fueron dejadas de lado, sino por el contrario, fueron incluidas en el debate aprovechando la coyuntura que abría espacios para la discusión de estos temas.

Aprovechando la sensibilización de ciertos legisladores clave al interior del Congreso, se introdujo por ejemplo el tema de la necesidad de homologar las actividades contempladas en la Ley de Fomento con las consideradas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta como actividades susceptibles de ser deducibles de impuestos. Esta propuesta, que era una de las propuestas centrales derivadas del proceso de consulta iniciado un par de años atrás, implicaba empezar a armonizar la diversidad de reglamentaciones en el marco jurídico para las OSC en México que presentan lagunas o discrepancias. Como resultado del contacto

constante del núcleo promotor con legisladores, varios diputados de diferentes partidos expresaron su compromiso de promover este cambio, tentativamente para finales del 2007.

Uno de los resultados más importantes del trabajo de promoción, que implicaba un diálogo abierto con funcionarios clave de la Secretaría de Hacienda, fue la instauración de un Grupo de Trabajo al interior de la SHCP para discutir la agenda fiscal de las OSC, y que incluiría no sólo funcionarios, sino miembros del equipo promotor y diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil. La agenda del Grupo de Trabajo incluye temas de cambios a reglamentos, de política pública o administrativa y de capacitación que resultaban fundamentales para las organizaciones, tales como:

- 1) Cambios de Reglamento
 - a) Eliminar el requisito de presentar una “carta de acreditación emitida por autoridad competente” para adquirir el estatus de donatarias autorizada.
 - b) Eliminar el límite de gastos de administración de 5% de los ingresos obtenidos por donativos que se impone a las donatarias autorizadas por parte de la SHCP.
- 2) Cambios de política pública administrativa
 - a) Promover que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) publique información estadística sobre el proceso de autorización para donatarias como: solicitudes presentadas, solicitudes rechazadas y aprobadas, días transcurridos entre presentación y aprobación, motivo de rechazo, etcétera.
 - b) Publicar tanto la autorización como la revocación en el sitio de Internet del SAT, al día siguiente de comunicarlo a la donataria.
 - c) Que el SAT invierta en sus instancias estatales los recursos necesarios para mejorar el servicio y para acortar los tiempos de espera a las repuestas a las solicitudes de las organizaciones para ser donatarias autorizadas.
 - d) Diseñar y difundir una guía accesible a las OSC y a las empresas que explique el tratamiento fiscal para donativos en especie.

- e) Generar datos confiables sobre montos de donaciones y financiamiento de las OSC en el país, que ayuden a informar las políticas públicas dirigidas al sector.
- 3) Capacitación
- a) Sensibilizar a funcionarios para que asistan a las organizaciones en los trámites que necesitan realizar y las obligaciones que tienen que cumplir.
 - b) Sensibilizar a las organizaciones para que acudan al SAT a revisar sus estatutos antes de constituir la sociedad ante el notario.
 - c) Difundir guías prácticas por tipo de actividad que permitan a las OSC identificar cada uno de los trámites que deben cumplirse dentro del proceso de autorización
 - d) Promover convenios con notarios y profesionales capacitados en esta área; así como promover capacitación y posterior certificación para asegurar a las organizaciones que acuden a ellos que obtendrán la asesoría.

Aunque el haber sido incluidos en la agenda del Equipo de Trabajo no es una garantía de que estos puntos serán resueltos de manera satisfactoria para las organizaciones, sí representa una muestra de la mayor disposición de la Secretaría de Hacienda a dar respuesta puntual a las demandas de las OSC, y un reconocimiento de la legitimidad de las OSC como interlocutores. En este sentido, un diálogo abierto puede ser no sólo una manera de satisfacer una serie de demandas por parte de las OSC, sino de encontrar soluciones conjuntas y de incrementar los niveles de confianza en el trato de la autoridad fiscal con las organizaciones.

Resultados en el largo plazo: mayor sentido de identidad en el sector y mayor visibilidad ante el gobierno y la sociedad

Este tipo de resultados son los más difíciles de evaluar por tratarse de efectos hasta cierto punto intangibles y que habrán de verificarse con el paso del tiempo. No tenemos la certeza de hasta qué punto la colaboración y la conciencia de la existencia de intereses compartidos

entre organizaciones de la sociedad civil sea perdurable, o un efecto pasajero del episodio de movilización que se dio con la iniciativa de reforma fiscal que las afectaba.

Tenemos, sí, algunos indicadores: por ejemplo, la capacidad de respuesta de las organizaciones, de coordinarse efectivamente y de hacer ver un frente común se manifestó durante el proceso en episodios como la convocatoria por parte del consorcio para firmar la carta que se enviaría a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que en un lapso tan corto de tiempo como una semana logró recabar el apoyo de alrededor de 660 organizaciones⁷⁰. Están asimismo los foros que se organizaron en distintas partes de la República –Guadalajara, Oaxaca, Puebla, Toluca- con impresionante premura para hablar sobre la reforma fiscal y la manera en que afectaría a las organizaciones de la sociedad civil, y la publicación coordinada de desplegados en periódicos a nivel local. Este tipo de acciones fueron en gran parte posibles dada la construcción de vínculos de confianza y mecanismos –hasta cierto punto informales, pero efectivos- de comunicación entre organizaciones durante la primera fase del proceso de construcción de una agenda fiscal para las OSC.

La cuestión de la visibilidad ante gobierno es otro punto cuyo efecto habrá de verificarse con el tiempo. Como ya se mencionó, tanto legisladores como funcionarios de la SHCP manifestaron su compromiso para atender, o por lo menos analizar, las propuestas de las OSC, y se mostraron más accesibles a escuchar sus puntos de vista. El núcleo promotor, junto con otros líderes de la sociedad civil, tuvieron que hacer una gran labor para informar y convencer a funcionarios –en su mayoría poco familiarizados con el tema- del valor de las actividades de las OSC para el país. Sin embargo, esta es una tarea que no puede dejarse de lado, pues como ya se ha visto, periodos de mayor apertura y colaboración con el gobierno pueden ser seguidos por periodos de desconfianza y distanciamiento al cambiar los cuadros en la administración pública o en el Congreso.

⁷⁰ Como ya se mencionó, el total de adherentes alcanzó posteriormente un número mayor a las mil organizaciones.

Por último, hay que mencionar que el tema de una mayor visibilidad del sector ante la opinión pública es quizás uno de los elementos en los que más debe trabajar en el largo plazo. Si bien la coyuntura y el trabajo de difusión (artículos, entrevistas, invitación de medios a foros sobre el tema) llevado a cabo tanto por el grupo de promoción como por otros actores durante la parte más álgida del proceso (entre junio y agosto) tuvieron un efecto muy positivo al incrementar exponencialmente la cobertura en medios de comunicación del tema del marco fiscal para las organizaciones de la sociedad civil, el efecto a largo plazo es incierto.

En un sentido optimista, se puede decir que la manera en que se insertó el tema en el debate público llevó a diversos periodistas a investigar y a empaparse del tema, lo cual podría repercutir en un mayor interés por este sector en un futuro y en la formación de una opinión menos viciada por los prejuicios tan comunes que han afectado la percepción que tiene la población del sector.

Las organizaciones por su parte, adquirieron una mayor conciencia del severo problema que como sector tienen debido a la escasa visibilidad de sus aportes y a los altos niveles de desinformación y desconfianza hacia ellas, lo cual podría moverlas en un futuro a buscar combatir esta mala percepción con mayor transparencia. Sólo el tiempo dirá si este impulso se traduce en acciones concretas, y si las nuevas disposiciones incluidas en la Ley que buscan impulsar este aspecto abren una ventana de colaboración con las autoridades para facilitar la transición.

VIII. A manera de resumen: aprendizajes del proceso de promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México

La incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas y en la modificación de leyes es una tarea compleja que requiere de mucho más que tener una demanda legítima o un amplio apoyo social. El proceso de promoción de una agenda fiscal para promover el desarrollo de la sociedad civil organizada en México requirió de un arduo trabajo, de preparación y planeación estratégica; pero sin duda, también de una buena dosis de intuición al enfrentarse a un contexto que es en muchos sentidos nuevo y ampliamente inexplorado en la democracia mexicana.

Los aprendizajes de este proceso fueron ricos para cualquier experiencia futura de incidencia en políticas públicas y en mejoras legislativas en un país en el que, como en México, los canales para la participación ciudadana están en un proceso de reajuste y apertura. En efecto, los actores de este proceso pudieron confirmar las dificultades de negociar en un marco donde las reglas quedan aun poco claras y en el cual existe todavía una gran reticencia a aceptar la intervención de actores externos al gobierno en la definición de prioridades nacionales y en la propuesta de soluciones.

La primera lección es que se requiere de una preparación cuidadosa antes de iniciar un proceso de este tipo. Dicha preparación implicó en el presente caso de estudio el desarrollar una estrategia que identificara aliados dentro del Congreso y del gobierno, definiendo asimismo la propia base de apoyo. Implicó también desarrollar argumentos que tomaran en cuenta las concepciones de las que está partiendo el interlocutor: identificar las ideas que prevalecían en los funcionarios públicos y legisladores sobre la sociedad civil, buscando combatir prejuicios, pero sabiendo reconocer también la validez de sus cuestionamientos para estar preparados a defender la propia postura y proponer soluciones satisfactorias para ambas partes. Este tipo de diálogo por lo tanto requirió, como se ha señalado, de un trabajo de acopio, inclusive de generación de información nueva, de manera que se pudiera basar la discusión en datos bien sustentados: estadísticas, mejores prácticas internacionales,

opiniones de expertos, encuestas de opinión, estudios especializados, testimonios –todo ello, con el debido fundamento en un marco teórico, referencias históricas y sociales que le dieran coherencia.

En el caso específico de la agenda fiscal para las organizaciones de la sociedad civil en México, la complejidad del tema requería de un conocimiento especializado que ayudara a interpretar la información disponible, hacerla presentable para legisladores que en su mayoría no tienen la formación técnica para hacer un análisis cuidadoso de un tema como este, rebatir argumentos con fundamento y plantear propuestas muy concretas. El desarrollar una base de conocimiento especializado sobre el tema (fácilmente accesible en Internet, o mediante consulta directa) ayudaba también a crear un puente con medios de comunicación, al convertirse en una referencia de consulta para notas periodísticas –lo cual ampliaba el rango de difusión de datos e ideas.

El mantener esta “legitimidad técnica”, al basar la postura de consorcio en información veraz y en propuestas viables, resultó fundamental para aislar –en la medida de lo posible– el debate sobre incentivos fiscales a las OSC de los conflictos de interés y pugnas ideológicas que rodeaban la discusión sobre reforma fiscal en su conjunto. La legitimidad técnica sin embargo resultaba vacía sin una legitimidad social en el sector.

El conocimiento especializado, por lo tanto, debía de ir acompañado de una base amplia de apoyo entre las organizaciones de la sociedad civil cuyos intereses se buscaba defender. Para lograr esto, resultaba indispensable construir consensos mínimos dentro del sector, de manera que se pudiera presentar un frente unido ante una amenaza que afectaría a todos sus miembros. Dicho consenso se construyó mediante consultas y la elaboración de un documento que sirviera de plataforma común, el cual pudieran tomar como base las diversas organizaciones que integran el sector y promoverlo desde sus diferentes perspectivas, diferentes estrategias, áreas de acción y estados de la República.

Tras la construcción de una plataforma, se mantuvo una comunicación constante que permitiera la retroalimentación y el mantener vínculos de confianza. La movilización a

nivel local por parte de los diversos miembros del consorcio probó ser un factor clave, ayudando a extender por varios estados de la República el esfuerzo y logrando un mayor impacto.

Es decir, que de esta manera la diversidad de voces dentro del sector se preservó, pero el mensaje que se daba ante el gobierno tenía un mismo sentido. Esa fue la segunda lección del proceso: la importancia de mantener canales abiertos entre el núcleo promotor y todos los miembros del consorcio, así como el basar la promoción en un consenso mínimo, teniendo una cabeza visible que estuviera empujando de manera permanente las propuestas del grupo, pero dejando libertad a los miembros del consorcio para llevar a cabo sus propias acciones de promoción, de manera que se multiplicaran los puntos de presión.

Lo anterior es un aprendizaje primordial para otros experimentos de incidencia que involucren a un sector tan amplio y diverso, pues construir una coalición requiere de relaciones de confianza con todos los actores que la integran, las cuales sólo son posibles en la medida en que se actúe con transparencia, compartiendo responsabilidades y respetando la heterogeneidad de sus miembros.

La estrategia de promoción buscó asimismo amplificar el impacto mediante alianzas con grupos de afinidad: fundaciones, empresarios, organizaciones operativas, redes, frentes estatales. Esta estrategia ayudó a involucrar pasiva y activamente a un mayor número de legisladores y a hacer sentir una mayor presión social para que se tomaran en cuenta las propuestas de las OSC.

El éxito del proceso dependió sin embargo no sólo de una preparación y de la conformación de un buen grupo de trabajo con una amplia base de apoyo, sino en gran parte de saber entender el contexto en que se llevaba a cabo el proceso y responder a circunstancias cambiantes. Podemos decir que son las condiciones económicas y políticas las que establecen el marco de negociación entre los representantes de las OSC con las autoridades hacendarias y con los legisladores; y fueron estas condiciones las que fueron moldeando la manera de presentar los argumentos por parte del núcleo promotor y el alcance de las

demandas que se hacían. El analizar y comprender los intereses y prioridades de los interlocutores en el gobierno bajo las circunstancias prevaecientes ayudó a buscar puntos medios que satisficieran a ambas partes –si bien no en su totalidad- en lugar de llevar un diálogo de sordos en el que el consorcio demandara y el gobierno negara, sin posibilidad de acuerdo.

Por último, una lección importante del proceso fue la importancia de involucrar a los medios de comunicación masiva, no sólo en términos de su impacto en el ánimo de los tomadores de decisión al interior del gobierno, sino por su impacto en la sociedad en general. En este sentido, resulta fundamental no sólo el contar con visibilidad y cobertura en espacios informativos y de opinión, sino ver la oportunidad de aprovechar estos espacios proveyendo de información que informe el debate y que ayude a combatir prejuicios y elevar el nivel de discusión. Para la causa de las organizaciones de la sociedad civil en México, el mero hecho de que se desatara una mayor discusión sobre su papel, el valor de sus actividades para el país, sus virtudes y defectos, es ya una ganancia, pues solamente mediante una discusión informada se puede ayudar a cambiar la percepción que se tiene de ellas y comenzar a generar confianza y apoyo para un sector tan relegado y al mismo tiempo tan imprescindible para el desarrollo social y político de México.

IX. Reflexiones finales: desafíos para la sociedad civil en México

Mejorar las condiciones para el desarrollo de la sociedad civil en México es un proceso continuo, siempre inacabado y en movimiento. A partir de la problemática que se puso de manifiesto a lo largo del proceso de promoción de la agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, se pueden identificar una serie de desafíos que requerirán superarse con el tiempo y mediante un arduo trabajo de las OSC para alcanzar el pleno reconocimiento de este sector como un actor relevante y valioso para el país. Estos desafíos sirven como corolario para el análisis realizado en este documento, como un recordatorio de que queda mucho trayecto por recorrer todavía:

1. *Existe confusión conceptual sobre el papel y la función de la sociedad civil en las sociedades modernas.* Existe una divergencia entre las visiones sobre cuál es y cuál debería ser el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el país, cuáles son sus aportaciones y cuál debe ser la postura del Estado ante este sector. Al interior de las distintas dependencias del Ejecutivo y del Legislativo, se tiene una diversidad de puntos de vista al respecto; sin embargo, la visión predominante ubica a las OSC como entidades privadas, es decir, no de interés público ni cuyas actividades beneficien a la sociedad en su conjunto. De esta forma, y a pesar de que la Ley las reconozca como entidades cuyas actividades deben ser fomentadas desde el Estado, la percepción subyacente es que estas organizaciones están -y deben seguir estando- reducidas al ámbito privado, y que no está en su papel interferir en esferas como es la promoción del desarrollo social, la formulación de políticas públicas o el combate a la pobreza y la desigualdad, ya que éstas conciernen al gobierno.

Si bien en años recientes se han dado esfuerzos que, desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas, asumen la reflexión sobre la importancia de la sociedad civil, valorando la importancia de la participación ciudadana, la construcción de la ciudadanía, la creación de capital social, etc.; estos no han penetrado en los círculos fuera de la academia y algunos miembros de el sector. Con algunas excepciones, este tipo de reflexión está ausente entre los funcionarios de gobierno que diseñan las

políticas públicas e implementan las leyes, así como entre los partidos políticos, sin importar su inclinación ideológica.

El mejor ejemplo de la confusión conceptual que existe en México en torno al papel de la sociedad civil en una sociedad moderna son los términos en que se planteó el debate sobre la reforma fiscal, y la manera en que ésta afectaría al sector. Debido a la falta de comprensión de parte del público en general sobre el significado de “organizaciones de la sociedad civil”, el debate fue planteado en los medios de comunicación como un debate en torno a la “filantropía”, un término que evocaba para una gran parte de los mexicanos una actividad superflua, practicada sólo por las clases sociales más adineradas, o ligada a sectores conservadores y de tinte religioso. Esto, que podía haber sido un simple malentendido conceptual, vició la discusión de inicio, y complicó un debate más abierto sobre las verdaderas implicaciones de la Reforma para la sociedad civil organizada y la acción pública, no gubernamental.

El desafío en este sentido es incrementar la cantidad y calidad de las investigaciones sobre sociedad civil en México en esquemas de cooperación con otros sectores, asegurando que tengan difusión más allá del pequeño círculo de expertos que ha sido su “público” tradicional -con la ventaja adicional de que la interdisciplinariedad en los estudios enriquecería sus aportes a estudiosos y practicantes del sector.

2. *El contexto de confrontación política contamina el debate público de cualquier tema.* El ambiente de tensión y la polarización entre partidos ha sido un elemento que ha agravado la falta de conocimiento sobre el sector. En este ambiente, profundamente maniqueo, los actores políticos buscan clasificar al resto de los actores en uno u otro bando. Las visiones se han degradado de tal forma que se busca identificar a las OSC como brazo político de un partido en particular, como instrumentos de evasión fiscal para grupos privilegiados, como representantes ideológicos de la derecha o de la izquierda, etc., perdiendo de vista la heterogeneidad del sector o el beneficio que estas organizaciones representan para grupos vulnerables y la sociedad en general. Al encasillarse al sector como un

aliado político encubierto de uno u otro bando, se le ha hecho vulnerable a ataques, como lo fue en gran parte la iniciativa de convertirlas en entidades sujetas al pago de impuestos por sus actividades.

El desafío en este contexto es que adquiere aún mayor urgencia fortalecer la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, que por definición debe distinguirla de los actores gubernamentales y del mercado, y que es lo que le permite mantener su postura crítica ante ellos y controlar sus excesos. La definición de un espacio propio para las organizaciones ciudadanas, desligado de partidos políticos, es un reto fundamental para la sociedad civil mexicana en los próximos años.

3. *Necesidad de desarrollar mecanismos de diálogo, institucionales y permanentes, al interior del sector y con otros actores.* Como se confirmó a lo largo del proceso de promoción, es necesario fortalecer mecanismos institucionales de diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, que aseguren una comunicación continua, que no esté supeditada a la buena voluntad de los funcionarios que se encuentren en un cargo en un momento dado. Esta necesidad se hizo especialmente palpable en el caso del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, que en el sexenio del Presidente Fox tuvo un papel primordial en el diálogo de OSC y Ejecutivo, pero que al cambiar los cuadros que lo conforman con el inicio del mandato del Presidente Calderón, perdió relevancia como mecanismo de interlocución. Otro ejemplo es el caso de las instancias del Ejecutivo que tratan temas de derechos humanos, y que perdieron receptividad ante las organizaciones de la sociedad civil que trabajan estos temas.

De igual forma, el proceso dejó ver la importancia de desarrollar mecanismos para la acción concertada dentro del sector, que permitan defender la postura de las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto cuando las circunstancias lo requieren. En este sentido, la capacidad de llegar a consensos mínimos en el sector, permitieron que –sin socavo de la diversidad que lo caracteriza- se tuviera una plataforma común a partir de la cual las organizaciones alrededor del país pudieran implementar sus propias acciones y estrategias para impulsar la causa de las OSC.

El desafío es entonces desarrollar una “infraestructura” para la sociedad civil, un entramado institucional que favorezca el diálogo y ayude a fortalecer la cultura de la solidaridad y la asociación de ciudadanos para la búsqueda de objetivos comunes.

4. *Falta de información sobre el universo que conforman las OSC y de sus aportes.*

Debido a esta falta de entendimiento sobre la importancia del sector, y a la baja institucionalidad que existe en el mismo, nos enfrentamos a una falta de datos duros, ya sea generados por las autoridades, la academia, o el propio sector. La necesidad de generar y sistematizar este tipo de información se puso de manifiesto durante el proceso de promoción, cuando se debieron desarrollar los argumentos en defensa del sector ante los legisladores, contando solamente con información muy general e incompleta. Las fuentes de información de las que se dispone actualmente son limitadas, pues proporcionan únicamente algunos aspectos cuantitativos del sector a un nivel global: número de OSC, distribución por estados, actividades y sujetos que atienden. Sin embargo, la información que se ve como necesaria para dar certidumbre a donantes y ciudadanos en general sobre las actividades y los aportes del sector no están accesibles al público: por ejemplo a cuánto asciende el monto de donativos que se deducen en el país, a qué áreas sociales se destinan, sus aportes e impactos económicos, quiénes son los donantes y los receptores más importantes, etc. Con esta información se podría ayudar a disminuir ataques y suspicacias hacia las organizaciones, así como establecer tendencias del sector e influir en ellas con estrategias para un desarrollo sostenido, lo cual no es factible con los datos de que se dispone ahora.

Si bien en este esfuerzo de sistematización de la información es imprescindible tener un panorama general de lo que ocurre a nivel nacional, la importancia de esfuerzos a nivel local no puede ser menospreciada. Como se confirmó a lo largo del proceso, en algunos estados se están dando ya dinámicas de organización muy innovadoras, y se está generando información más precisa y confiable de lo que se tiene a nivel federal. Ello nos indica que, con estrategias apropiadas para la difusión y replicación de estos sistemas en el resto de los estados, se pueden ir llenando los vacíos de información presentes hasta ahora. El generar información desde el nivel

local tiene además la virtud de que dicha información es una herramienta útil en procesos de incidencia sobre leyes, incentivos fiscales y apoyos con gobiernos y representantes estatales, donde la influencia de estas organizaciones es muchas veces más sencilla y directa que a nivel federal.

5. *Necesidad de realizar esfuerzos institucionales y sectoriales de rendición de cuentas y transparencia.* La cultura y la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas han tenido un importante avance en el país en los últimos años. A nivel gubernamental, la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la posterior expedición de leyes de transparencia –algunas mejores que otras- en la mayoría de los estados de la República (con la excepción de cuatro entidades: Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco), representaron un paso adelante en este camino.⁷¹ La reforma al artículo sexto constitucional aprobada por el Congreso a principios de 2007, promete asimismo profundizar los avances, garantizando el derecho al acceso a la información de manera más consistente a nivel local.⁷² En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil se han dado también iniciativas para promover la transparencia.⁷³ Modificaciones en materia fiscal han sido adoptadas para establecer la obligación de las organizaciones con estatus de donatarias autorizadas a mantener a disposición del público en general la información relativa al uso y destino de los donativos recibidos. Sin embargo, hay todavía un largo camino por recorrer. La adopción de códigos de ética o de comportamiento, los informes públicos, los indicadores de institucionalidad y transparencia adoptados por algunas organizaciones, etc., han sido insuficientes como para proporcionar confiabilidad a las OSC ante los ojos del público. Esta situación se debe en parte al sonado comportamiento de algunas instituciones, fundaciones e iniciativas de recaudación de fondos que no han tenido cuidado de mostrar con claridad sus cuentas y

⁷¹ Perla Gómez Gallardo. “El derecho a saber en las entidades federativas”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer & Tania Sánchez (coord). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007, p. 325-329.

⁷² Ver “Información sobre la Reforma al art. 6º Constitucional”, en Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>.

⁷³ Ver Alejandro Monsiváis C. (compilador). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI/Cemefi, México D.F., 2005.

resultados, hecho que ayuda a las suspicacias y descalificaciones al sector. En algunos casos, la falta de cuentas claras se debe sencillamente a una falta de capacidad (dado lo limitado de sus recursos y escaso nivel de profesionalización) para generar y difundir la información sobre sus actividades y resultados.

Adicionalmente, un elemento que ha obstaculizado una mayor transparencia en el sector ha sido la tensión entre autoridades y organizaciones, y la reticencia que ha provocado en estas últimas lo que perciben como una pretensión de control por parte del gobierno. Si bien este miedo por parte de las OSC tiene un elemento simbólico o ideológico, herencia del pasado autoritario, también es cierto que ha sido reavivado por nuevos impulsos al interior de la administración pública federal y de los partidos políticos por imponer más vigilancia, limitaciones y mecanismos de control a un sector de por sí aquejado por una sobre-regulación que inhibe la formación o creación de más organizaciones y fomenta la informalidad en las iniciativas de asociación ciudadana.

El desafío pues está en impulsar una cultura de la transparencia, desarrollar prácticas de rendición de cuentas y buscar establecer mecanismos de autorregulación en el sector para cerrarle el paso a iniciativas desde el gobierno para aumentar la regulación y limitaciones, que pudieran desembocar en prácticas autoritarias. La recomendación que se desprende del proceso es generar y promover movimientos locales y/o sectoriales por una mayor transparencia y para impulsar procesos de certificación institucional a través de las propias redes de organizaciones que den certezas sobre la probidad y profesionalismo de las mismas.

6. *Necesidad de diseñar estrategias para aumentar la visibilidad del sector.* Este último punto se desprende de los anteriores, y es que, con mayor y mejor información disponible y con la claridad de cuáles son los aportes de este sector, se debe de iniciar un proceso de difusión. La falta de visibilidad, de entendimiento, y por lo tanto de apoyo al sector manifiesta en funcionarios y políticos está presente también en la sociedad. El desafío es diseñar campañas masivas para difundir el trabajo de las organizaciones, de manera sistemática, accesible y veraz, para de esta forma ganar reconocimiento y apoyo de la sociedad mexicana en su conjunto, no

sólo en términos de la defensa de su postura ante los órganos de gobierno –como fue el caso del proceso de incidencia durante la negociación de la reforma fiscal-, sino en términos de apoyo en tiempo y dinero al trabajo que realizan.

Bibliografía y fuentes de consulta

ABASCAL y MACÍAS, Rafael. “Gobierno dividido, indescifrable para Fox; democracia, a modo o conveniencia”. *La crisis*, 2005, en: <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum02%7C20050818013153> (consultado el 24 de septiembre de 2007).

ABLANEDO, Ileri, Laura García, Sergio García & Michael Layton. *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi, México D.F., 2007.

ÁLVAREZ, Lucía. “Sociedad civil y construcción democrática”. *Metapolítica* No.30, Volumen 7, México D.F., julio-agosto 2003, p.120.126.

BECERRA, Ricardo. “Todos contra la CETU”. *La Crónica de Hoy*, Ciudad de México, 16 de julio de 2007.

BERGMAN, Marcelo, Víctor Carreón & Fausto Hernández. “Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales”. CIDE, México, 2006.

CADENA Roa, Jorge (coord.). *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Colección Alternativas, México, 2004.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, página web, en: <http://www.camaradediputados.gob.mx/> (consultado el 25 de septiembre de 2007).

Cámara de Diputados. “Historial de Votaciones. Votaciones de los dictámenes del primer periodo ordinario del segundo año de la LX Legislatura”, en: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> (consultado el 14 de octubre de 2007).

CARRILLO Collard, Patricia y Mónica Tapia. “Charity rather than change: still the order of the day for Mexican corporate philanthropy”. Alliance Online, marzo 2007, en www.allavida.org/allianceonline/html/aomar07d.html (Consultada 17 de octubre, 2007).

Cemefi. *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*. Cemefi/Indesol, México D.F., 2005.

Charities Aid Foundation. “International Comparisons in Charitable Giving. November 2006”. CAF briefing paper, Gran Bretaña, 2006.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto. “La trayectoria de la Elección mexicana del 2006”. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 2006. En: <http://www.cidac.org/vnm/pdf/pdf/elecciones2006.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2007).

FAP. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, presentada por el Diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa, a nombre del Frente Amplio Progresista”. Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, México, 25 de abril de 2007. En: http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/juan_guerra/intervenciones/ver2430.html (consultado el 8 de septiembre de 2007).

GIL Díaz, Francisco. “Consideraciones para una política fiscal del sector asistencial”. Intervención realizada en la Reunión Nacional de Juntas de Asistencia Privada celebrada en la Ciudad de México el 3 de octubre del 2005.

GÓMEZ Gallardo, Perla. “El derecho a saber en las entidades federativas”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer & Tania Sánchez (coord). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Fundar/Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007, p. 325-329.

Grupo Parlamentario del PRD (Intervenciones en Tribuna), página web, http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/intervenciones/07_09_13.html (consultado el 8 de noviembre de 2007).

Grupo Reforma. “Golpea reforma altruismo. Dejarán donaciones sin exentar. Piden expertos y grupos filantrópicos que se corrija esta disposición”. *Reforma* (Primera Plana), México D.F., 5 de julio de 2007.

Grupo Reforma. “Discrepa Calderón con Filántropos”. *Reforma* (Primera Plana), México D.F., 7 de julio de 2007.

Grupo Reforma. “Sostiene Calderón reunión con filántropos para discutir Reforma Fiscal”. *El Universal*, Ciudad de México, 13 de julio de 2007.

Incide Social. “Lecciones de un proceso de articulación de organizaciones de la sociedad civil que hacen incidencia en políticas públicas. Aprendizajes de un proceso de articulación”. Red Campo, Incide Social, Indesol, México D.F., diciembre 2005.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, página web, <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6> (consultada el 5 de octubre de 2007)

ITAM. “Encuesta Nacional Sobre Filantropía y Sociedad Civil”. Instituto Tecnológico Autónomo de México (Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil), 2005. En: <http://www.filantropia.itam.mx/documentos/documentos.html> (consultada el 10 de septiembre de 2007).

Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, página web: <http://www.jap.org.mx/> (consultada el 20 de septiembre de 2007).

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Congreso de la Unión, México, Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/266.doc> (consultado el 10 de septiembre de 2007).

MONSIVÁIS C., Alejandro (compilador). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. IFAI/Cemefi, México D.F., 2005.

OLVERA, Alberto J. “Sociedad Civil y perplejidad ante la democracia”. *Metapolítica* No.30, Volumen 7, México D.F., julio-agosto 2003, p.112-129.

Parametría. “Equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo”. *Carta Paramétrica*, junio 2005, en: http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php?id_carta=102 (consultado el 26 de septiembre de 2007).

PINEDA, Manuel. “Discrepancias entre poderes”. *Contralínea*, julio 2004, en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2004/julio/politica/discrepancia.html> (consultado el 26 de septiembre de 2007).

POIRÉ, Alejandro. “¿Democracia y Legalidad sin Reección?”. Conferencia ante la Asociación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, México, abril 28 y 29 2003, en: <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/7/art/archivos/3brynibr.pdf> (consultado el 23 de septiembre de 2007).

Presidencia de la República. “Aclara postura Presidencia”. *Reforma* (primera sección), México, D.F., 8 de julio de 2007.

REAL, Josefina. “Redondeo: altruismo o negocio”. Universidad de Guadalajara, *La gaceta*, 14 de mayo 2007, en: <http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/481/481-10.pdf> (consultado el 22 de septiembre de 2007).

Reforma Fiscal, página web, en: www.reformafiscal.com.mx (consultada el 24 de septiembre de 2007).

SALAMON, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List et al. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), Baltimore, 1999, p.429-444.

SALAMON, Lester M., Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”. Johns Hopkins Center for Policy Studies (Center for Civil Society Studies), Working Paper Series No. 17, Baltimore, 2000.

SALAMON, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, Regina List. *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies (Center for Civil Society Studies), USA, 2003.

SAMANIEGO Breach, Ricardo (coord.). “Medición de la evasión fiscal en México”. Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, noviembre 2006.

SANBORN, Cynthia & Felipe Portocarrero. *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Harvard University Press (The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University), USA, 2005.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), página web: <http://www.shcp.gob.mx/> (consultada el 18 de septiembre de 2007).

SHCP. “La reforma hacendaria por los que menos tienen. Construyendo juntos un México más justo”. Presentación preparada por la SHCP, México, junio 2006.

SHCP. “Presupuesto de Gastos Fiscales 2007”. En: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Informes%20especiales/presupuesto_gastos_fiscales_2007.pdf (consultado 10 de octubre de 2007).

Senado de la República. LX Legislatura. “Comisiones ordinarias”, en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?tipo=ordinaria> (consultado el 26 de octubre de 2007).

SOTO, Luis. “Filantropía, ¿"cuento chino"?”. *El Financiero*, Ciudad de México, 18 de julio de 2007.

TAPIA, Mónica y Gisela Robles. “Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil”. Alternativas y Capacidades A.C., México, 2006 (disponible en: <http://www.alternativasociales.org/images/biblioteca/RetosInstitucionales.pdf>).

TÉPACH M., Reyes “La pérdida en la recaudación del erario federal mexicano por los presupuestos de gastos fiscales, 2002-2007”. Centro de Información Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, mayo 2007.

TREJO, Antonio. “Desempeño Legislativo. Diputados de escasa calidad”. *Reforma* (Enfoque), 24 agosto 2003, en: <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf> (consultado el 26 de octubre de 2007).

VALLARTA Vázquez, María & María Concepción Martínez. “Demanda ciudadana la transparencia y rendición de cuentas: Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en IFAI. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. IFAI, México, 2004, p.37-48.

ANEXOS

Anexo 1

Consortio de organizaciones promotoras de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*

Alternativas y Capacidades, A.C.

Amiga de la Obrera, A.C.

Asociación de Profesionales en Procuración de Fondos

Centeótl A.C.

Centro de Atención a la Violencia Familiar “Laura Martínez Téllez”, A.C.

Centro de Atención Profesional a Personas con Sida

Centro de Desarrollo Alternativo Indígena, A.C.

Centro de Estudios y Prevención del Cáncer, A.C.

Centro para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, A.C. (ITESM, Campus Chihuahua)

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Corporativa de Fundaciones, A.C.

Dejando Huella, A.C.

Fomento Cultural y Educativo

Fundación Alternativa

Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A.C.

Fundación Comunitaria Oaxaca, A.C.

Fundación Comunitaria Puebla

Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C.

Fundación del Empresariado Sonorense

Fundación EDUCA

Fundación Esperanza de México

Fundación Expo Guadalajara

Fundación Internacional de la Comunidad, A.C.

Fundación Juconi

Fundación Merced

Fundación Miguel Alemán

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.

Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana

Instituto Jalisciense de Asistencia Social

Instituto Poblano de Readaptación, IPODERAC

Instituto Tecnológico Autónomo de México

International Center for Not-for-Profit Law

Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal

Junta de Asistencia Privada del Estado de Chihuahua

Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima

Junta de Asistencia Privada del Estado de México

Junta de Asistencia Privada del Estado de Nuevo León

Junta de Asistencia Privada de Sinaloa

Magnánimitas, A.C.

Misiones Coloniales de Chihuahua, A.C.

Mujeres y Punto

Organismo de Nutrición Infantil

Presencia Ciudadana, A.C.

Promotora Social, Personas con Discapacidad, A.C.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos Humanos para Todos y Todas”

Red por los Derechos de la Infancia en México, A.C.

Red por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Red Social de Tijuana

Servicios para una Educación Alternativa, A.C.

Unión de Grupos Ambientalistas, I.A.P.

Universidad Anáhuac

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

*Algunas de estas organizaciones se unieron al consorcio en la segunda etapa del proceso de promoción, ante la amenaza que representaba la iniciativa de Reforma Fiscal, y de manera más práctica que formalmente.

Núcleo Promotor

Michael Layton (coord.)

Ileri Ablanedo
Beatriz Campillo
Laura Carrera
Cristina Galíndez
Sergio García
Alberto Navarro
Mónica Tapia
Jorge Villalobos

Soporte Institucional

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.

Clara Jusidman
Laura Elisa Pérez

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Rafael Fernández de Castro

Alternativas y Capacidades, A.C.

Mónica Tapia

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Jorge Villalobos
Jacqueline Butcher

Colaboración especial

International Center for Not-for-Profit Law

Douglas Rutzen
Miguel González
Jocelyn Nieva
Laura García Olson

Solana y Asociados

Carlos Reta
Ever Ramos

Anexo 2

Carta entregada por el consorcio promotor de la agenda fiscal de las OSC a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados

México, D.F. a 26 de julio de 2007

**SEÑORES DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA
COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LX LEGISLATURA
PRESENTE**

A LA ATENCIÓN DE:

**Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac, Presidente
Dip. Aída Marina Arvizu Rivas, Secretaria
Dip. David Figueroa Ortega, Secretario
Dip. Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, Secretario
Dip. Ricardo Rodríguez Jiménez, Secretario
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid, Secretario
Dip. José Antonio Saavedra Coronel, Secretario
Dip. Antonio Soto Sánchez, Secretario
Dip. Horacio Emigdio Garza Garza, Secretario
Dip. Ismael Ordaz Jiménez, Secretario
Dip. Carlos Alberto Puente Salas, Secretario
Dip. Juan Ignacio Samperio Montaña, Secretario
Dip. Joaquín Humberto Vela González, Secretario
Dip. Manuel Cárdenas Fonseca, Secretario**

Estimados Diputados:

En referencia a la iniciativa de Ley de la Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU), enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, los abajo firmantes, ciudadanos y Organizaciones de la Sociedad Civil, deseamos presentarles **nuestra preocupación por algunas disposiciones en esa iniciativa, cuyas consecuencias podrían poner en riesgo la existencia del sector de instituciones de servicio a la comunidad, autorizadas para recibir donativos deducibles, al:**

- 1. No considerar la deducción de los donativos, y**
- 2. Gravar sus ingresos por concepto de cuotas de recuperación por servicios independientes y enajenación u otorgamiento del uso de sus bienes.**

Las organizaciones de la sociedad civil son consideradas de interés social en la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por ofrecer servicios de beneficio público a terceros, sin ánimo de lucro. Miles de ciudadanos trabajan diariamente comprometidos en la búsqueda de soluciones a los problemas de la pobreza y la marginación; fomentando la educación, la salud, la vivienda y la alimentación adecuada. Asistiendo a personas con discapacidad física e intelectual; promoviendo el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos y el reconocimiento de las culturas indígenas. Buscando apoyo para los migrantes; actuando decididamente en el cuidado de los niños, la protección del medio ambiente, el acceso a

la cultura y a los museos, capacitando para el trabajo productivo; fomentando la recreación y el deporte, el cuidado de los jardines públicos y el arte, entre muchas otras acciones. Todo ello a través de organizaciones de la sociedad civil, que tienen la obligación legal de reinvertir los remanentes cuando los hay, a favor del mismo objeto social para el que fueron creadas.

Todas estas actividades son un aporte ciudadano, adicional a los impuestos, para el bien público. Por ello, la Ley mencionada, establece la obligación del gobierno federal de implementar los estímulos necesarios para el desarrollo de este sector.

En una donación deducible de impuestos, los contribuyentes, además de aportar al gasto social vía impuestos, aportan recursos adicionales a la sociedad. Por cada peso que deja de recibir el erario público, la sociedad recibe tres pesos a través de las donatarias autorizadas. Y a ello habría que añadir el aporte del trabajo voluntario no remunerado, que se convierte en mayor eficiencia y menores costos para atender necesidades, que de otra manera debería atender el gobierno.

Por la importancia de este sector, en la mayoría de los países en el mundo, los gobiernos estimulan con incentivos fiscales las donaciones. Incluso en aquéllos que han transitado a un esquema de impuesto de tasa única como la CETU, contemplan la deducibilidad de los donativos. La solidaridad en México debe estimularse en forma permanente. Las donaciones además permiten darle continuidad a proyectos, trabajar y comprometer a los beneficiarios, planear transformaciones profundas, crecer en aprendizaje colectivo y fortalecer el tejido social. Al eliminar los incentivos fiscales, se arriesga la existencia de la participación ciudadanas a través de las organizaciones que aportan bienes y recursos de interés público.

Por ello, **proponemos que:**

- 1. Los donativos a las donatarias autorizadas sean considerados como deducibles en el Artículo Quinto de la Ley de la CETU;**
- 2. Los ingresos de las donatarias autorizadas queden exentos en el Artículo Cuarto de la Ley de la CETU, ya que no son empresas lucrativas, objeto de esta ley.**
- 3. Las actividades reconocidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil sean incluidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para efecto de que puedan recibir donativos deducibles, propiciando con ello la institucionalización y el crecimiento del sector.**
- 4. El Ejecutivo Federal establezca mecanismos para informar el monto anual global de las donaciones recibidas por las donatarias autorizadas y entregue conforme se le solicite --por medio del sistema de solicitudes de información-- información sobre los donativos deducibles de impuestos en virtud del interés público de dicha información y contribuir con ello a la confianza pública.**

Las organizaciones y ciudadanos abajo firmantes, nos pronunciamos a favor de una reforma fiscal que incremente la base de contribuyentes y disminuya la evasión fiscal en todas sus formas, con el objeto de que el gobierno pueda contar con los recursos necesarios y suficientes para enfrentar los enormes retos sociales presentes y futuros para el desarrollo del país. Queremos ser tratados como aliadas en estas causas, esperando también que nuestras propuestas sean tomadas en cuenta.

Reciban un cordial saludo.
Atentamente,

FIRMAS

Nombre, Organización, Estado, Correo-e

con copia a:

Dip. Héctor Larios Córdova, Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Javier González Garza, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Emilio Gamboa Patrón, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Gloria Lavara Mejía, Coordinadora del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Alejandro Chanona Burguete, Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia

Dip. Ricardo Cantú Garza, Coordinador del Grupo Parlamentario del PT

Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez, Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Anexo 3.

Relación de sucesos y actividades relevantes en el proceso de promoción de la agenda fiscal de las OSC

Relación de sucesos relevantes

Fecha	Evento	Comentarios
24 de mayo	Entrevista del núcleo promotor con Fernando Sánchez Ugarte, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda	Se le dan a conocer las propuestas de la Agenda. Se plantea el cuestionamiento al dato generado por la SHCP respecto al monto del sacrificio fiscal por deducción de donativos empresariales a organizaciones donatarias; el subsecretario se compromete a investigar y ajustar el dato.
29 de mayo	Reunión con Cecilia Ramos (asesora del Sr. Secretario de Hacienda Carstens), Lydia Madero (directora del Indesol) y Miguel Díaz Reynoso (representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores)	Se acuerda instalar una mesa de trabajo para revisar las propuestas contenidas en el texto de la agenda
31 de mayo	Presentación del Libro <i>Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México</i>	Se inicia la etapa de la promoción de la Agenda ante miembros del Gobierno y del Congreso
20 de junio	El Ejecutivo Federal entrega su propuesta de reforma fiscal al Congreso de la Unión y la da a conocer públicamente a través de los medios de comunicación.	El encargado de presentar la propuesta de reforma es el Secretario de Hacienda, Agustín Carstens
5 de julio	Aparece en la primera plana del periódico Reforma una nota titulada “Golpea reforma altruismo”, en la que el Presidente Ejecutivo del Cemefi, Jorge Villalobos Grzybowicz, y otros líderes de las OSC advierten sobre los riesgos que contiene la CETU para las organizaciones filantrópicas del país	Se da la alerta pública sobre el efecto negativo de la CETU sobre los donativos
6 de julio	Durante la ceremonia de clausura de la Asamblea Anual de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, su presidente expresa su preocupación por las disposiciones de la CETU. El Presidente Calderón reacciona ante esta declaración y afirma que “la desigualdad no se va a revertir únicamente con acciones filantrópicas”.	Las declaraciones del presidente desatan un incremento exponencial en el debate en medios de comunicación sobre el papel de las OSC en el país y los incentivos que reciben
13 de julio	En la residencia oficial de Los Pinos, un grupo de dirigentes y representantes de organizaciones de la sociedad civil es recibido por el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, quien ofrece atender sus planteamientos.	El Presidente y el Secretario de Hacienda se comprometen a revisar las disposiciones referentes a la deducibilidad de donativos dentro de la CETU
15 de julio	Manuel Arango Arias, Presidente Honorario del Cemefi, hace una declaración al periódico Reforma en la	La declaración resulta relevante al ser el Sr. Arango un empresario que había dado apoyo abierto a Felipe Calderón en su campaña presidencial

	que afirma que “la propuesta de reforma fiscal debe incentivar al sector filantrópico en lugar de afectarlo”.	
19 de julio	El Grupo Promotor se presenta en comparecencia pública de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para argumentar a favor de la Agenda Fiscal de las OSC	Se establece, desde la posición de las OSC, el impacto negativo que se tendría en el terreno social excluir los donativos de los estímulos fiscales y la importancia de que se mantenga la exención del pago de este impuesto a las donatarias
20 de julio	Reunión del Grupo Promotor con los principales líderes empresariales	Se les entrega la argumentación técnica y social de la Agenda Fiscal de las OSC
20 de julio	Representantes de las OSC se reúnen con el Subsecretario de Ingresos de la SHCP, Fernando Sánchez Ugarte, para hablar acerca de las consecuencias que podría tener para el sector filantrópico la aplicación de la CETU.	
23 de julio	A partir de esta fecha se incrementan de manera notable las entrevistas concedidas a los medios de comunicación.	Algunos ejemplos: entrevistas concedidas por miembros del grupo promotor a: Stereo 100, Cambio 1440, Radio Capital Todos con México, Poder Financiero (Canal 40 TV), Reforma, Radio Red (Programa del Asesor Fiscal), Radio Ciudadana de Matamoros, CIMAC, Radio Avanzado Tamaulipas, Todos con México; Entre Amigos; Poder Financiero (Canal 40 TV), TV Azteca, Televisa.
24 de julio	Parte del núcleo promotor –Alternativas y Capacidades, Incide, ITAM- comienzan a trabajar en una carta, consensuada con el consorcio, dirigida a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en la que las organizaciones de la sociedad civil expresan su posición ante la CETU.	Se transmite la invitación a adherirse a la carta vía Internet.
25 de julio	El Presidente de Fundación Azteca, Esteban Moctezuma Barragán, convoca a una reunión con los líderes de la fracción parlamentaria del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa Patrón. Éstos se comprometen a, por lo menos, “dejar las cosas como están”.	
26 de julio	Foro “Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Reforma Fiscal”	Se entrega a la diputada Marina Arvizu carta dirigida a la Comisión de Hacienda con las demandas de las OSC. La carta va firmada por 1400 personas de 600 OSC de todos los estados de la República
27 de julio	En el Foro “Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Reforma Fiscal”, las OSC exponen públicamente su postura frente a la CETU. La diputada del partido Alternativa, Marina Arvizu Rivas, ofrece apoyar la propuesta de las organizaciones.	Los convocantes al foro fueron el Cemefi, el ITAM e Incide Social, con el apoyo de la Fundación Voz Alternativa.

2 de agosto	El panista Gustavo Madero, Presidente de la Comisión de Hacienda en el Senado de la República, declara al diario Reforma que las bancadas del PRI, PRD y PAN han acordado mantener la deducibilidad de los donativos que se entregan a organizaciones filantrópicas,	
19 de septiembre	Foro “Sociedad Civil y Gobernabilidad”, organizado por el CESOP y el grupo promotor	Se tiene reunión con diputados de las ocho partidos para sensibilizarlos para que sigan apoyando a las OSC

Actividades claves del núcleo promotor

Fecha	Evento	Instituciones organizadoras	Lugar	Asistentes	Observaciones
23 de mayo	Programa de radio sobre la Agenda Fiscal	Programa Radiofónico de Incide Social en Radio Ciudadana	DF		
16, 23 y 30 mayo	Spots de radio en Radio Ciudadana		DF		
31 mayo	Presentación del Libro “Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil”	Grupo promotor	DF	160	Se contó con la asistencia de funcionarios del gobierno federal y local, miembros de fundaciones, organizaciones, empresas y académicos.
11 de julio	Presencia ante el Frente Amplio Progresista para escuchar sus propuestas	Frente Amplio progresista	DF		
19 de julio	Asistencia a la comparecencia pública de la Comisión de Hacienda	Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados	DF		
21 Junio 2007	Reunión con Diputados Juan Guerra y Pablo y Pablo Trejo (PRD) sobre preocupación de iniciativa para bajar deducibilidad de Impuestos	Grupo Promotor de la Agenda Fiscal de OSCs	DF		Participó Mónica Tapia, junto con Sergio García, Clara Jusidman, Ana Ma. Salazar y Enriqueta Cepeda
26 de julio	Foro “Las Organizaciones de la Sociedad Civil ante la Reforma Fiscal	Grupo Promotor y Fundación Voz Alternativa	DF	250	
08 de agosto	Foro sobre las problemática fiscal Oaxaca	Centéotl, Educa y Fundación Comunitaria Oaxaca	Oaxaca	50	
09 de agosto	Foro sobre la problemática fiscal Jalisco	Instituto Jalisciense de Asistencia Social, Corporativa de	Guadalajara	200	

		Fundaciones			
14 de agosto	Foro sobre la problemática fiscal Puebla	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Red de la Infancia de Puebla	Puebla	50	
16 de agosto	Foro sobre las problemática fiscal Estado de México	Junta de Asistencia Privada del Estado de México	Toluca	59	
06 de septiembre	Foro “La reforma fiscal y las organizaciones de la sociedad civil”	Grupo Promotor y las Secretarías de Desarrollo Social y Finanzas del Gobierno del Distrito Federal	DF	150	
19 de septiembre	Foro “Sociedad Civil y Gobernabilidad”	Grupo de OSCs y CESOP (Centro de Estudios de Opinión Pública de la Cámara de Diputados)	Cámara de diputados	100	

Anexo 4.
**Documentos de trabajo del núcleo promotor de la agenda fiscal
de las OSC**

La Contribución de Empresas a Tasa Única (CETU), “flat taxes” y La deducibilidad de donaciones

ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, en colaboración con ICNL

Impuestos, Deducibilidad y las Organizaciones de la Sociedad Civil

La razón de ser de la CETU – como de la Reforma Fiscal en su conjunto – es mejorar la recaudación de impuestos a la vez que incentivar la actividad productiva y creación de empleos en el país; todo esto con miras al desarrollo social. Como medios para alcanzar estos fines, lo que se busca es acabar con la evasión fiscal, particularmente entre los más acaudalados y en el sector informal, así como eliminar exenciones irracionales, innecesarias e injustificadas. Ahora bien, para lograr cabalmente estos fines, es esencial tener en cuenta que:

Ampliar la recaudación fiscal tiene como fin último la justicia social, mediante: 1) la recaudación de la mayor cantidad de recursos para fines de desarrollo social; 2) la distribución equitativa de la carga fiscal de acuerdo a lo que cada quien está en posibilidades de aportar; 3) la distribución equitativa del gasto público para subsanar las necesidades más urgentes de los sectores más vulnerables de la población; y 4) el otorgamiento de incentivos que aseguren el crecimiento económico y la inversión social.

Bajo esta lógica, si promoviendo las donaciones a organizaciones de la sociedad civil para fines de desarrollo social se consigue aumentar la cantidad de recursos disponibles para este fin, se está logrando el que debe ser el objetivo último de una política fiscal eficiente y equitativa. El hecho de que sea el gobierno o las organizaciones quienes administren estos recursos no debería ser el criterio principal; sino que los recursos disponibles se maximicen y que sean utilizados con eficiencia y transparencia.

En este sentido, las deducciones a donaciones no son irracionales ni injustificadas, puesto que, si bien el gobierno perdería una cantidad marginal de recursos en recaudación, estudios a nivel internacional muestran que este sacrificio en términos de impuestos es compensado, e incluso superado, por el sustancial incremento en los recursos derivados de donaciones que son dirigidos a fines que el propio gobierno ha aceptado como deseables y prioritarios en su búsqueda de una mayor justicia social. Adicionalmente, las deducciones son justificadas en términos de estricta equidad por el hecho de que, dado que no se trata de actividades lucrativas, no existe ningún sustento para gravar como si se tratara de ingreso o utilidad, algo que no lo es.⁷⁴

Estos argumentos en apoyo de los beneficios que aportan al bienestar público las actividades realizadas por las OSC ya son de hecho reconocidos en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

⁷⁴ Price Waterhouse LLLP and Caplin & Drysdale, Chartered, 1997, “Impact of Tax Restructuring on Tax-Exempt Organizations”.

(LFFAOSC), en la cual se establece claramente el valor que éstas tienen para la sociedad y la obligación que tiene el gobierno de incentivar su labor.

La sociedad civil en México constituye ya de por sí un sector extremadamente vulnerable, no sólo en términos de otros sectores, sino en términos de los estándares internacionales, los cuales muestran claramente la necesidad de fortalecer a la sociedad civil mexicana.

México: Una Transición en el Régimen Fiscal

La administración está proponiendo la adopción de la CETU, que parece un “flat tax”, y en el largo plazo, se puede convertir en un régimen de “flat tax”, en lo cual todos los ingresos están gravados a una sola tasa y se eliminan casi todas las exenciones y deducciones. Pero al principio la CETU se va a aplicar solamente a empresas y personas físicas como profesionistas, y otras formas de impuestos van a seguir en efecto, como Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Diversos estudios a nivel internacional muestran que el impacto de impuestos a tasa única o “flat tax” – como pretende ser la CETU – en los que se elimine la posibilidad de deducir donaciones filantrópicas, tienen un efecto sustancialmente adverso en el nivel de donaciones.⁷⁵

Por esta razón, la mayoría de los países que han adoptado impuestos de tasa única, con esquemas de “flat tax”, han cuidado al mismo tiempo de implementar esquemas en los que haya posibilidad de deducir donaciones filantrópicas. En Europa oriental, donde varios países han adoptado esquemas de “flat tax”, de un total de nueve países, siete han mantenido un incentivo fiscal para las donaciones (Estonia, Georgia, Latvia, Lituania, Rumania, Serbia, Ucrania). Sólo Rusia ha eliminado los incentivos fiscales para donaciones a organizaciones filantrópicas, como un embate autoritario del régimen de Vladimir Putin a la sociedad civil. En Eslovaquia los donativos no son deducibles, pero en contraparte, han establecido un esquema de asignación voluntaria de un porcentaje de impuestos a instituciones filantrópicas.⁷⁶

Ni a nivel de la teoría ni en la práctica, no hay ningún obstáculo a la inclusión de incentivos fiscales bajo un régimen de tasa única o “flat tax”.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ ACCA. “A flat tax for the UK? The Implications of Simplification” An ACCA Discussion Paper (2006) En: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AACA_flat_tax_report_-_JUN_2006.pdf, y información de ICNL.

Impacto potencial de la homologación de actividades incluidas en la Ley Federal de Fomento y las actividades elegibles para donatarias autorizadas bajo la LISR

Ileri Ablanado T.
ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil

Lo primero que debe notarse es que no todas las organizaciones cuyas actividades les permitirían ser elegibles para adquirir el estatus de donatarias autorizadas adquieren este estatus, ya sea porque no cumplen con otros requisitos, por decisión propia, barreras burocráticas, etc. La muestra de ello es que el registro federal de organizaciones de la sociedad civil tiene un total de 5,438 OSC, de las cuales 5,250 (el 96%) realizan actividades que ya son elegibles bajo la LISR para donatarias autorizadas; y sin embargo, sólo 1,681 organizaciones de hecho son donatarias (apenas un 32% de las que podrían serlo).

Por otro lado, de ese total de 5,438 organizaciones registradas con CLUNI, unas 3,260 realizan actividades que actualmente no son elegibles para donatarias autorizadas en la LISR (cívicas, de asistencia jurídica, de promoción del deporte, fomento a la economía popular, protección civil, y apoyo a organizaciones). Sin embargo, dado que la mayoría de esas organizaciones realizan más de una actividad, actualmente 870 (26.7%) ya son donatarias autorizadas, pues realizan también otras actividades que sí son elegibles.

Por último, vale la pena resaltar que estos números corresponden a las organizaciones que poseen CLUNI, y están registradas con Indesol: es decir, que se trata de organizaciones que tienen un mayor grado de formalidad y que tienen un interés en acceder a apoyos e incentivos gubernamentales, por lo que el porcentaje de ellas que tienen interés en ser donatarias es seguramente mayor al del promedio. Si de las organizaciones formales, registradas con CLUNI y que ya son elegibles para ser donatarias, sólo una tercera parte se convierten en donatarias, a nivel global, el porcentaje de organizaciones en el país que deseen convertirse en donatarias probablemente será mucho menor.

Ello quiere decir que

- 1) Es irracional pensar que habrá un aumento sustancial de donatarias al homogeneizar las actividades elegibles de la LISR con las de la Ley de Fomento, puesto que la gran mayoría (96%) ya son elegibles y sin embargo no por ello se han vuelto donatarias.
- 2) Por otro lado, la realidad es que un buen porcentaje (26.7%) de las organizaciones que realizan actividades no elegibles bajo la LISR, han logrado convertirse en donatarias por el hecho de que realizan adicionalmente otras actividades que sí son elegibles.
- 3) En conclusión, el impacto en términos del número de organizaciones que se volverían elegibles para ser donatarias autorizadas con una homologación de la LISR y la Ley de Fomento es muy marginal (4% de las organizaciones, a lo mucho); pero en cambio, se lograría una simplificación y congruencia en las disposiciones que aplican a las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país, y se garantizaría una igualdad de oportunidades a todas las organizaciones que tienen derecho a ser consideradas objeto de fomento por parte del gobierno.

Organizaciones en Registro Federal de OSC			
Actividad (Una organización puede estar clasificada bajo más de una actividad)	Número	# Donatarias	% Donatarias
Asistencia Social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud	2,295		
Apoyo a la alimentación popular	1,293		
Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público	1,490	232	16%
Asistencia jurídica ⁷⁷	1,254	201	16%
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	1,795		
Promoción de la equidad de género	1,826		
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes	1,540		
Cooperación para el desarrollo comunitario	2,691		
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	1,891		
Promoción del deporte	968	186	19%
Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias	1,974		
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al 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	1,865		
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	3,230		
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	1,956	388	20%
Participación en acciones de protección civil	612	111	18%
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento para la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC	981	174	18%
Total de organizaciones registradas	5,438	1681	31%
Total de organizaciones en categorías contempladas por la LISR	5,250	1681	32%
Total de OSC en categorías NO contempladas por LISR	3260	870	26.7%

Fuente: Registro Federal de OSC. Buscador de OSC. En: www.corresponsabilidad.gob.mx 3 de julio de 2007

⁷⁷ La LISR sólo hace referencia a asistencia jurídica "para la tutela de los derechos de los menores y la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas".

Ambiente propicio para la filantropía en México

Cristina Galíndez

► SITUACIÓN

- Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son actores independientes, sin fines de lucro, que cumplen con una importante función al promover el desarrollo democrático y social en el país y la defensa del bien público.
- El número de OSC en México es muy reducido en comparación con otros países en el mundo:
 - Por ejemplo, si México tuviera la misma proporción de OSC por habitante de Chile, habría 500,000 organizaciones de la sociedad civil mexicanas en vez de las aproximadamente 8,500 que existen.
 - De esas 8,500 organizaciones:
 - Un poco más de la mitad cuenta con autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.
 - Menos de la mitad cuentan con Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) – lo cual es necesario para poder acceder a fondos públicos.
 - Únicamente existen 100 fundaciones, la mayoría son empresariales y menos de la mitad son privadas.

► EL PROBLEMA

- En muchos sectores del gobierno predomina una visión poco favorable para el desarrollo de las OSC, que prioriza el control de las organizaciones por encima del fomento a sus actividades.
- El marco fiscal exige a las entidades donantes mexicanas canalizar sus recursos sólo a aquellas organizaciones que sean donatarias autorizadas, es decir, organizaciones que pueden expedir recibos deducibles de impuestos. Esto limita la capacidad de los donantes para financiar actividades ligadas al desarrollo.
 - Adicionalmente, el trámite para ser donataria autorizada es complicado, no sólo para las organizaciones e individuos que donan dinero, sino para las organizaciones que lo reciben, e incluso para la autoridad fiscal.
- En el actual marco fiscal algunas organizaciones de carácter no-asistencialista no son elegibles como donatarias autorizadas:
 - Por ejemplo, organizaciones que se dedican a la transparencia y rendición de cuentas (como el monitoreo de presupuestos públicos y provisión de servicios).
- La legislación no ofrece beneficios fiscales diferenciados para las instituciones donantes, que comparten el mismo régimen jurídico que las organizaciones que reciben donativos.
- Aunado a los pocos incentivos que existen para realizar donaciones en el país, los recursos públicos sólo constituyen 8.5% de los ingresos de las OSC, mientras que el

promedio de financiamiento gubernamental para las organizaciones sin fines de lucro en los países en desarrollo es de 34%.

- Por la escasez de financiamiento mexicano, muchas OSC (sobre todo las no asistencialistas) dependen de financiamiento internacional.
- Los fondos filantrópicos internacionales se están concentrando cada vez más en regiones del mundo más pobres que Latinoamérica, lo cuál tiene implicaciones importantes para la salud y la sostenibilidad de las OSC en México.
- Con las disposiciones actuales se inhibe la creación y formalización de OSC, no se fomentan los donativos a las mismas ni se ayuda a desarrollar modelos de gestión institucionales que garanticen su sustentabilidad financiera, profesionalización y, un mayor impacto social de su labor.

► PROPUESTAS

- Para alentar el desarrollo de las OSC y de la filantropía en México es necesario realizar una serie de modificaciones legislativas, fiscales y de política pública que permitan crear un entorno favorable para su evolución y crecimiento de manera autosustentable.
- Dichas modificaciones ya han sido identificadas, analizadas y discutidas por expertos y miembros del sector, y están actualmente a disposición de legisladores y autoridades competentes.
- El marco regulatorio y las disposiciones gubernamentales no deben ser una traba, sino un apoyo para las actividades de las OSC. Las organizaciones deben ser reconocidas como un aliado importante del gobierno en la promoción del desarrollo social en México.

PARA MAYOR INFORMACIÓN: www.agendafiscalsociedadcivil.org

Incongruencias en la contabilidad del sacrificio fiscal que representan las donatarias autorizadas

ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, con la colaboración del C.P. Alberto Navarro

Información que distorsiona la discusión: SHCP-Congreso



Cuadro No. 4. Presupuesto de gastos fiscales relacionados con el Impuesto Sobre la Renta Empresarial, 2002 -2007. (Millones de Pesos)						
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
21. Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas	1,601.6	1,663.1	1,721.9	1,674.2	24,223.9	25,026.6

Fuente:

Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis

Centro de Documentación, Información y Análisis, Subdirección de Economía.

“La pérdida en LA RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS FISCALES, 2002 -2007” (Mayo 2007)

Elaborado por: M. en E. Reyes Tépech M. Investigador Parlamentario

(Fragmento de la presentación “Marco fiscal para las organizaciones de la sociedad civil”, realizada el 17 de octubre de 2007 por Sergio Garcia y Garcia y Michael Layton en un taller organizado por la Coordinación Académica de Derecho del ITAM)

Deducibilidad de donaciones filantrópicas a nivel internacional

ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil

	<i>Donaciones (% del PIB)</i>	<i>Deducibilidad de donaciones</i>	<i>Criterio de deducibilidad</i>
EUA	1.67	✓	donaciones completamente deducibles si son enlistadas en su declaración de impuestos
Gran Bretaña	0.73	✓	deducibilidad permitida por cualquier monto, siempre y cuando sean hechas mediante el sistema Gift Aid o mediante deducciones de nómina
Canadá	0.72	✓	reembolso (mediante "crédito fiscal", es decir, que se deduce íntegramente del total de impuestos a pagar, no de la base gravable como en la mayoría de los países) del 17% del valor de la donación para donativos de menos de \$200; del 29% del valor de la donación para donativos mayores a \$200. Dichos reembolsos pueden hacerse por donaciones de hasta 75% del ingreso gravable.
Australia	0.69	✓	donaciones por valores desde AUS \$2 (USD \$1.7) son deducibles; sin límite máximo
Sudáfrica	0.64	✓	deducciones de impuestos por donaciones hasta 5% de su ingreso gravable
Irlanda	0.47	✓	donaciones por montos de 250€ (USD \$345) mínimo; sin límite máximo
Países Bajos	0.45	✓	donaciones que representen entre el 1% y el 10% del ingreso bruto
Singapur	0.29	✓	sistema fiscal muy generoso con donaciones, con deducciones por el doble del monto donado
Nueva Zelanda	0.29	✓	Las donaciones de dinero, si son hechas a las entidades autorizadas, son elegibles para reembolsos de un tercio del valor de la donación, por hasta NZ\$ 630 (USD \$480) anuales. Los beneficios recaen en la entidad autorizada, más que en el donante.
Turquía	0.23	□	(sin información)
Alemania	0.22	✓	donaciones hasta por un 5% del ingreso gravable; o 10% si la donación es para el avance de la ciencia, cultura o beneficencia
Francia	0.14	✓	se permite deducir hasta 60% del valor de las donaciones del ingreso gravable; el límite es deducciones hasta por 20% de su ingreso gravable
México*	0.06	✓	deducciones del monto de la donación sobre el ingreso gravable son posibles si son hechas a entidades autorizadas; bajo esquema de Reforma planteado, este incentivo se eliminaría paulatinamente

Fuente: (todos los países excepto México) International Comparisons of Charitable Giving. CAF, November 2006

Nota: el rubro "Donaciones" se refiere a donaciones filantrópicas por parte de individuos (no se incluyen donaciones de empresas, o herencias)

*México (datos de 2005):

	Sacrificio Fiscal (% PIB)	Donaciones aprox. (% PIB)
Personas Morales	0.0181	0.065
Personas Físicas	0.0175	0.063

Fuente: "La pérdida en LA RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS FISCALES, 2002-2007". Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura. Mayo 2007.

Nota: Sacrificio fiscal que se reporta es el de los rubros 21 del cuadro #9 (personas morales) y 48 del cuadro #10 (personas físicas), correspondientes a sacrificio fiscal por deducciones autorizadas a ISR por concepto de "donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas".



Transparencia de Donatarias Autorizadas: Combatiendo la evasión fiscal

Mónica Tapia A.
Alternativas y Capacidades A.C.

Antecedentes

Según un estudio del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, sustentado en datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el costo fiscal de los donativos otorgados por empresarios a donatarias autorizadas pasó de \$1,674.2 millones de pesos (mdp) en 2005, a \$24,223.9 mdp en 2006, y se proyecta en \$25,026.6 mdp para 2007. Esta información ha distorsionado sustancialmente el debate sobre la agenda fiscal, en lo que se refiere al rubro de donativos, al colocar a las donatarias autorizadas como instrumento importante de la evasión fiscal en nuestro país.

Sin embargo, considerando que el costo fiscal de los donativos es del 28%⁷⁸, esto implicaría que los donativos ascendieron en 2006 a aproximadamente \$87,000 mdp, los cuales tendrían que haberse distribuido entre 5,300 organizaciones donatarias autorizadas. Sin embargo, en el sector de las Organizaciones de la Sociedad Civil no se observó un aumento de esas proporciones de 2005 a 2006. Después de que algunas organizaciones tuvieron una reunión con el Subsecretario de Ingresos de la SHCP y se investigó de manera detallada el monto de donativos empresariales, el monto de costo fiscal se ajustó a \$8,000 mdp en su proyección para 2007, lo que implicaría donativos de alrededor de \$28,600 mdp, menos de la tercera parte de lo calculado inicialmente.

Aún con este ajuste, la cifra sigue siendo incierta y existen dudas sobre la metodología usada para su cálculo. Dado que el drástico aumento de montos se registró en 2006, año electoral, es muy probable que se estén considerando las donaciones a personas morales no contribuyentes, régimen que incluye a partidos políticos. De ser esto cierto, las cifras mencionadas no corresponderían a donatarias autorizadas ni al costo fiscal de los donativos. En su propuesta de reforma fiscal, el PRD propuso reducir la deducibilidad de los donativos al 50%, bajo el argumento de que la cifra original proporcionada por SHCP demuestra que hay evasión fiscal. Se cree que por medio de las donaciones que algunas empresas realizan a organizaciones, éstas pagan gastos o regresan los recursos a las empresas, pues se reconoce que la cifra es demasiado alta.

Sin embargo, este argumento acerca de que las donaciones son un instrumento para la evasión fiscal no es nuevo. Desde hace varias décadas, la oposición de la SHCP a ampliar las actividades no lucrativas dentro de aquéllas consideradas para la deducibilidad y la resistencia a tramitar la autorización como donatarias reflejan esta preocupación. La lógica de los funcionarios del SAT que llevan a cabo las autorizaciones ha sido, sobre todo,

⁷⁸ SHCP pierde 28 centavos y el donante aporta 72 centavos de cada peso donado.

rechazar la ampliación del número de donatarias, considerándolas posibles evasores de impuestos, antes que entender y conocer el trabajo que realizan las OSCs y las razones para incentivar su trabajo. Bajo esa lógica se examinan las actas constitutivas, constancias de acreditación y demás requisitos para obtener esta autorización. Una excepción a esto fue la inclusión, en 2005, de la defensa de los derechos humanos entre las actividades no lucrativas incluidas en la Ley de Impuestos sobre la Renta, con el propósito de promover donantes nacionales interesados en esta causa.

Es necesario que se comprenda la importancia de la labor de las organizaciones de la sociedad civil, que incipientemente han promovido una cultura de solidaridad, filantropía y donaciones entre la población para causas progresistas y de desarrollo, como el combate a la pobreza, la educación cívica, la defensa de los derechos humanos, la salud reproductiva, etc. Una buena parte de las organizaciones que han promovido estas causas en México financiaban su trabajo con donativos internacionales, que gradualmente se han retirando del país desde la década de los 1990. Sin embargo, hasta la fecha los montos de donaciones de actores nacionales no han sustituido las de actores internacionales y muchas de estas organizaciones enfrentan graves problemas financieros.

Las organizaciones de la sociedad civil, como se ha argumentado en diversos medios, cumplen una función de interés social, reconocida por la Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs, y por ello son acreedoras a exenciones y estímulos fiscales. Algunos cálculos indican que por cada peso que el gobierno deja de recibir en impuestos, existe una aportación social de las organizaciones equivalente a tres pesos. Así, el costo de oportunidad de los recursos que no recibe el Estado por la vía de impuestos está justificado porque las organizaciones proveen bienes de interés público, que van desde servicios especializados para la población vulnerable (como los niños de la calle, la discapacidad, las mujeres, los indígenas, los adultos mayores, etc.) hasta información especializada y estudios para la opinión pública y la toma de decisiones (la investigación, la denuncia de abusos, el monitoreo de los programas públicos, la rendición de cuentas, etc.)

Los mecanismos actuales de transparencia de las donatarias

Es fundamental entender que el proceso incipiente de promoción de la donación y generosidad de la población por vías institucionales se afectaría si se eliminan el incentivo fiscal de la deducibilidad, bajo el argumento de la evasión fiscal. Esto afectaría a un proceso que beneficiaría a la mayoría de las organizaciones que producen bienes y servicios públicos y sociales, para evitar lo que se puede considerar como excepciones: la evasión de impuestos por algunas empresas. Por lo mismo, habría que evaluar si existen otras alternativas y mecanismos que refuercen la identificación y el combate de fraude, sin afectar a la mayoría de las organizaciones.

Además de las obligaciones de las personas morales, el régimen de donatarias autorizadas exige a las organizaciones:

- 1) Realizar actividades de acuerdo a su objeto social, e invertir todos sus recursos (incluyendo sus remanentes) en su objeto social.
- 2) Presentar anualmente un dictamen simplificado de auditoría fiscal.
- 3) Mantener a disposición de quien lo requiriere los originales de la documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondiente a los tres últimos años y la documentación relacionada con el estatus de donataria autorizada.
- 4) En caso de recibir donativos en especie, llevar un control para poder identificar los bienes recibidos y entregados o destruidos, así como a los donantes que los

proporcionaron. También se exige un control de las cuotas de recuperación que se obtienen por los bienes recibidos en donación.

Las primeras dos obligaciones se presentan ante la SHCP; considerando que el universo de donatarias autorizadas es pequeño (5,700) y que las propias organizaciones asumen el costo de los dictámenes, la SHCP debería tener capacidad para comprobar, cruzar y analizar esta información. Las dos últimas obligaciones, en teoría, garantizan la transparencia de las donatarias ante la sociedad en general. Sin embargo, habría que aceptar que mantener la documentación a disposición de quien la requiera es inviable e insuficiente como mecanismo de transparencia, pues solicitar esta información al departamento de contabilidad de universidades, hospitales u organizaciones de gran tamaño, puede ser intimidante para un ciudadano común y a la fecha no se han generado los resultados esperados.

Algunas organizaciones han comenzado a publicar informes públicos sobre sus actividades y recursos. En junio 2005, varias organizaciones de la sociedad civil suscribimos un pronunciamiento sobre la transparencia interna, buscando “congruencia como actores públicos que buscan incidir en decisiones de interés colectivo y contribuir a transformar la realidad de México”. Con este antecedente, reiteramos nuestro compromiso a adoptar e impulsar, de manera gradual, los siguientes estándares y su publicación en nuestras páginas de internet o en material informativo:

- “Datos generales de la institución, representación legal, actividades, servicios, proyectos, productos, impacto y contrapartes.
- Visión, misión, objetivos, estatutos, patrimonio, instancias y mecanismos de toma de decisiones y espacios de articulación.
- Informes anuales, evaluaciones, declaraciones fiscales, fuentes y montos de financiamiento”.

En 2006, el ITAM promovió una investigación donde encontró que las organizaciones con mayores estándares de transparencia no han alcanzado el máximo debido a la imposibilidad de publicar sus declaraciones fiscales⁷⁹. Esto conduce a identificar que una de las principales limitaciones de la transparencia de las organizaciones no está en ellas mismas, sino en la información presentada ante SHCP, que no es factible de publicar aún cuando se quiera abrir. Para lograr mayor la transparencia, sobre todo, cuando se trata del costo fiscal de los recursos públicos, los donativos deberían ser un asunto obligado de acceso a la información.

Los recursos públicos que las organizaciones reciben del gobierno federal son objeto de transparencia y acceso a la información, puesto que tienen el mismo estatus que los programas federales, en términos de comprobación, evaluación y disponibilidad para el público. Esto es resultado de la Ley General de Asistencia Social y la Ley de Fomento a las Actividades de las OSCs, que reconocen la función de interés social y público que cumplen las organizaciones y establecen un régimen de acceso a recursos con base en reglas y alejado de las prácticas clientelares que dominaron en el pasado.

⁷⁹ Para leer el pronunciamiento y el estudio completos, consultar www.alternativasociales.org/esp/transparencia.php.

Como ha argumentado Helena Hofbaeur, el “acceso a la información constituye un eje central del cambio hacia prácticas más transparentes, honestas y responsables frente a la población...La claridad, transparencia y rendición de cuentas en torno a los recursos de los que dispone el gobierno son fundamentales para la construcción de un arreglo democrático. Un gobierno que no rinde cuentas de los recursos de los que dispone, ni de cómo se integran, resguarda tras muros anchos el factor central que determina su operación. Además, niega implícitamente lo que todo ciudadano y ciudadana debe saber: que los recursos públicos son públicos, porque provienen de la población o de bienes que pertenecen a la nación”⁸⁰.

Para prevenir la evasión a partir de la triangulación de utilidades de las empresas, es necesario sujetar los donativos a **un régimen más transparente. Esto permitiría distinguir los recursos destinados a las labores de interés público de las organizaciones, frente a las donaciones de interés privado o político de otros actores. Además, promovería la cultura de la donación al generar confianza acerca del uso que se les da.** La obligación de responder la solicitud de información no debería recaer en las propias organizaciones ni en sus páginas web, dada su dispersión, debilidad institucional y escasez de recursos, sino en la autoridad responsable de otorgar el estatus de donataria autorizada y de monitorear y fiscalizar el cumplimiento de sus obligaciones. De la misma forma que SEDESOL o la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública deben publicar y responder a solicitudes de información sobre los recursos públicos que asignan a las organizaciones, **la SHCP debería ser capaz de publicar –o en su defecto, entregar conforme se solicite por medio del sistema de solicitudes de información-- información sobre los donativos deducibles de impuestos que las organizaciones reciben.**

Esto también promovería que la SHCP informara con veracidad, bajo una mejor metodología y cálculo, la cifra de costo fiscal de los donativos. Para valorar el aporte que hacen las organizaciones de la sociedad civil es necesario contar con información correcta y adecuada. Las organizaciones apoyamos la reforma fiscal porque sabemos que un Estado con recursos y capacidad puede promover mejores programas sociales e infraestructura pública, pero también sabemos que esto es difícil, si no imposible, cuando el Estado no se acompaña por una sociedad civil activa, que complementa los servicios públicos, que monitorea y aporta a las políticas públicas, y que de manera profesional sirve como contrapeso, denunciando los abusos y la corrupción, y contribuyendo en esa medida a la gobernabilidad democrática.

⁸⁰ Véase “Derecho a decir. Balance y perspectivas cívicas”. México: Fundar y The Wilson Center. www.fundar.org.mx/boletines2007/indice_derecho_a_saber.htm

Relación costo/beneficio de una reforma al marco fiscal de las OSC

ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil

¿Cuál es el aporte de las organizaciones de la sociedad civil?⁸¹

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen con una función importante en una sociedad moderna. Entre sus aportaciones, las cuales deben ser consideradas en las políticas públicas dirigidas al sector, podemos destacar tres:

- 1) *Proveen a la sociedad de bienes y servicios que no estarían disponibles de otra manera, o que no son provistos en suficiente cantidad o calidad por el Estado.* Existen ocasiones en que el Estado o el mercado no están satisfaciendo necesidades de la población, y en los cuales son las organizaciones sin fines de lucro las únicas que pueden o quieren entrar a subsanar este vacío.
- 2) *Las OSC tienen ventajas comparativas con respecto al Estado para atender a sus beneficiarios.* Al trabajar de manera cercana con los grupos a los que atienden, las organizaciones no lucrativas tienen frecuentemente una ventaja comparativa con respecto de las dependencias del gobierno, pues tienen un conocimiento más directo de sus necesidades, así como mayor flexibilidad en cuanto a los programas y acciones que implementen.
- 3) *Las OSC tienen la posibilidad de movilizar los esfuerzos de la ciudadanía.* Al reclutar la participación voluntaria de ciudadanos en la atención de problemáticas, o la promoción de causas sociales, las OSC fomentan una mayor conciencia sobre los derechos, pero también sobre las obligaciones, de la ciudadanía. De esta forma, se impulsa un sentido de co-responsabilidad en la atención de problemas públicos, y se incentiva la conjunción de esfuerzos y recursos en su solución.

Comparativo de flujos de recursos para el desarrollo en México

ITAM, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil

Flujos de financiamiento a México (millones de USD dólares)	
Donativos nacionales (2005)¹	994
Personas morales	544
Personas físicas	451
Donativos extranjeros²	219
Fundaciones norteamericanas (2005) ³	30
Ayuda Oficial al Desarrollo (2005) ⁴	189
Inversión Extranjera Directa (2005)⁵	19,736
Remesas (2005)⁶	21,917

¹ Fuente: "La pérdida en LA RECAUDACIÓN del erario federal mexicano por los presupuestos de gastos fiscales, 2002-2007". Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura. Mayo 2007. Cálculo basado en un sacrificio fiscal de 28% por donativo. Sacrificio fiscal que se utiliza es el de los rubros 21 del cuadro #9 (personas morales) y 48 del cuadro #10 (personas físicas), correspondientes a sacrificio fiscal por deducciones autorizadas a ISR por concepto de "donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas"

² Donativos reportados por fundaciones norteamericanas y por Ayuda Oficial al Desarrollo

³ Fuente: Foundation Center

⁴ Fuente: OCDE, Banco Mundial. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/1882326.gif>

⁵ Fuente: Secretaría de Economía

⁶ Fuente: Banco Mundial



Propuesta de Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Alternativas y Capacidades, A.C.

31 de julio 2007

Propuesta de Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

mediante la cual se reforma la fracción II d) del artículo 40 y se agrega la fracción III al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para promover la transparencia de los donativos deducibles de impuestos y su costo fiscal, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A pesar de que las disposiciones reglamentarias sobre las donatarias autorizadas establecen un sinnúmero de candados legales y una fuerte fiscalización, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no genera información certera ni suficiente sobre los donativos deducibles de impuestos.

Actualmente, el régimen de donatarias autorizadas exige:

- 5) Realizar actividades de acuerdo a su objeto social, e invertir todos sus recursos (incluyendo sus remanentes) en su objeto social.
- 6) Presentar anualmente un dictamen simplificado de auditoría fiscal.
- 7) Mantener a disposición de quien lo requiriere los originales de la documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondiente a los tres últimos años y la documentación relacionada con el estatus de donataria autorizada.
- 8) En caso de recibir donativos en especie, llevar un control para poder identificar los bienes recibidos y entregados o destruidos, así como a los donantes que los proporcionaron. También se exige un control de las cuotas de recuperación que se obtienen por los bienes recibidos en donación.

Considerando que el universo de donatarias autorizadas es pequeño (5,700) y que las propias organizaciones asumen el costo de los dictámenes, la SHCP debería tener capacidad para comprobar, cruzar y analizar esta información. Sin embargo, las cifras de donativos otorgados a donatarias autorizadas por individuos y empresas que produjo esta Secretaria en el Presupuesto de Gastos Fiscales han sido inexactas entre su estimación y en su ejercicio, como tampoco se conoce la metodología utilizada para calcularlos. Los donativos otorgados y recibidos por el Gobierno Federal, informados en el Anexo II del

“Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” sólo son una pequeña proporción del panorama general de los donativos. Esta falta de información ha generado incertidumbre y dudas sobre la posibilidad de que los donativos deducibles estén usándose para evadir impuestos y la exigencia de mantener la documentación a disposición de quien la requiera es inviable e insuficiente como mecanismo de transparencia y confianza para los ciudadanos.

Reconociendo que los recursos públicos, a través de subsidios y donativos, que las organizaciones reciben del gobierno federal son objeto de transparencia y acceso a la información, de acuerdo con el artículo 2, fracción XLV y LIII y los artículos 10, 77, 78, 79 y 80 de la misma Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Ley Federal De Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, reconoce que es de orden público e interés social fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en su artículo 5, y mandata a las dependencias y entidades a otorgarles apoyos, estímulos e incentivos.

Sugiriendo que el costo de oportunidad de los recursos que no recibe el Estado por la vía de impuestos está justificado porque se compensa, e incluso supera, por el aumento en los recursos de las donaciones dirigidas a actividades y fines que el propio gobierno considera deseables y prioritarias, en su búsqueda por un interés público y una mayor justicia social. Siguiendo la lógica de salvaguardar los recursos del Estado, esta propuesta busca garantizar que las donaciones recibidas deben también cumplir con la condición de publicidad y transparencia.

Aceptando que la obligación de informar y responder a solicitudes de información no debería recaer en las propias organizaciones ni en sus páginas web, dada su dispersión, debilidad institucional y escasez de recursos, sino en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad responsable de otorgar el estatus de donataria autorizada y de monitorear y fiscalizar el cumplimiento de sus obligaciones.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, se propone **la fracción II d) del artículo 40 y agregar la fracción III al artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, para quedar como siguen:

“**Artículo 40...**

I ...

II ...

a) a f)...

d) En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos, estímulos en materia fiscal y costo fiscal de los donativos deducibles de impuestos, desglosados los montos si los donatarias autorizadas son dependencias, entidades o particulares, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión;

e)....

III...”

“**Artículo 107.**- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual, trimestral y anual en los siguientes términos:

I ...

II ...

III. Informe anual a la Cámara de Diputados sobre los donativos deducibles de impuestos que recibieron las donatarias autorizadas durante el año anterior, 60 días después de la presentación de sus dictámenes simplificados. Este informe deberá presentar el monto total de donativos y su costo fiscal, así como desglosarlos por razón social, localización geográfica, actividad no lucrativa y si son dependencias, entidades o particulares. Este informe estará a disposición del público en los términos que establece el artículo 7, fracción IX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, 30 días después de concluido”

(CETU) Y SUS REPERCUSIONES PARA LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

¿QUÉ ES LA CETU?

- La CETU es un impuesto mínimo que sustituye al Impuesto al Activo.
- Administrativamente, el cálculo de la CETU es más sencillo que el del Impuesto al Activo por lo que cumple el objetivo de simplificar la recaudación.
- La CETU inaugura un esquema de transición hacia un impuesto de tasa única (“flat tax”) y coexistirá con el Impuesto sobre la Renta (ISR). Se aplicará principalmente a las empresas y a las personas físicas con actividades empresariales. Estos contribuyentes deberán calcular ambos impuestos para determinar cuál es el mayor y proceder a su pago.
- El ISR se calcula tomando en cuenta todos los ingresos y restándole las deducciones aplicables a una tasa de 28%.
- En contraste, la CETU grava el valor agregado que genera la empresa y se calcula tomando los ingresos restando algunas deducciones: inversiones, insumos, entre otros (excepto mano de obra, intereses, pago de capital) a una tasa de 19%.
- Como las deducciones de la CETU no sólo son menores que las deducciones del ISR sino que tienen una tasa menor, la CETU puede resultar ser un impuesto mayor o igual al ISR en términos de recaudación para el gobierno.
- El mayor impacto de la CETU recaerá en regímenes preferenciales del ISR (por ejemplo: transportistas

De aceptarse la iniciativa que presentó el Ejecutivo, la CETU afectaría a las donatarias autorizadas de dos maneras:

No contempla la deducibilidad de los donativos

- » Asumiendo que quienes donan son las grandes empresas que tienen buenas utilidades y que por ello seguirán pagando ISR; y las personas físicas no sujetas a la CETU, la afectación en la procuración de fondos de las donatarias pudiera no ser tan significativa mientras coexistan el ISR y la CETU.
- » El impacto negativo sería grave cuando se establezca un Impuesto de Tasa Única y el ISR desaparezca.
- » Por ello es importante considerar la deducibilidad de los donativos en la CETU.

Grava los ingresos que obtengan las donatarias por enajenación de bienes o por la prestación de servicios independientes (ver art. 4 de la iniciativa)

- » No es deseable que se obligue a las donatarias autorizadas a enajenar bienes, proporcionar servicios o conceder el uso o goce de bienes en forma gratuita o limitado a un 10 por ciento del valor del mercado.
- » Una propuesta en este sentido es contraria a los esfuerzos por fortalecer y dinamizar a la sociedad civil y haría que las donatarias se volvieran dependientes 100% de los donativos que reciben para llevar a cabo su objeto social, en lugar de que los donativos se utilicen como complemento para realizar sus actividades.
- » No es lógico que se pretenda gravar el ingreso de las donatarias ya que por Ley sus ingresos deben destinarse íntegramente a su objeto social.
- » Además, la propuesta no es equitativa ya que distingue a las donatarias autorizadas del resto de personas morales con fines no lucrativos que se enlistan en el artículo 4 de la iniciativa de la CETU

**(sindicatos, organismos empresariales, etc.) que
no tienen
restricciones para obtener ingresos por
estas vías.**

www.agendafiscalsociedadcivil.org

Anexo 5.
Otras agendas para el
fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Agenda de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Incide Social, A.C. (coordinador)

2007

Introducción⁸²

Para las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, el cambio del gobierno federal y la renovación del Congreso de la Unión representan una oportunidad para realizar un balance que permita ver dónde están las debilidades y los retos que las OSC deben superar para mejorar su posición pública. Con este diagnóstico se puede negociar con las nuevas autoridades y congresistas las políticas públicas para modificar los obstáculos que impiden su desarrollo.⁸³

Bajo la coordinación de Incide Social un conjunto de organizaciones y personas comprometidas con las OSC realizaron diversas actividades para definir una “**Agenda ciudadana para el fortalecimiento de la sociedad civil**” con objeto de orientar, con estas propuestas, un programa de acción con puntos sustantivos bien definidos en el diálogo con los nuevos interlocutores.

El ejercicio se da en un momento particular de la vida de México. La mitad de los mexicanos viven en situación de pobreza, y no se ha logrado reducirla significativamente. En una década de esfuerzos recién se están recuperando los índices alcanzados en 1994. Pero más grave aún son las desigualdades —económica, de género, generación, étnica y geográfica— las cuales aumentan. Las diferencias entre el norte y el sur de la República son profundas, al igual que la de los salarios entre hombres y mujeres, y los recursos se concentran en cada vez menos manos. México es el país que más migrantes expulsa del mundo, proceso que no se detendrá mientras la mitad de la población trabaje en el sector informal —sin acceso a la seguridad social— y los empleos necesarios para poder crecer sostenidamente no se generen. Además dependemos de la economía de Estados Unidos y no se ve un proyecto económico de nación que haga frente a la creciente competencia internacional. En lo que respecta a la política social se manifiesta un divorcio entre las políticas económicas orientadas al crecimiento de ciertos mercados y las políticas sociales destinadas a la asistencia focalizada de los más pobres. Por todo lo anterior la vulnerabilidad marca el mundo social y económico de los mexicanos a mediados de la primera década de este siglo.

Frente a este panorama difícil y complejo existe la convicción de que el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el fomento al asociativismo representan un camino que requiere recorrerse para alcanzar un mejor desarrollo nacional con democracia.

⁸² Esta Introducción fue elaborada por Felipe Hevia, con la colaboración de Clara Jusidman, Laura Elisa Pérez y Sergio García.

⁸³ Iniciativas de este tipo se llevaron a cabo después de la toma de posesión de Vicente Fox. Ejemplos fueron *Poder Ciudadano* y las *Mesas de Diálogo de las OSC con el equipo de transición del gobierno de Vicente Fox*.

En primer lugar porque la sociedad civil es un **espacio de pluralidad y diversidad**. Las miles de organizaciones que existen en todo el país no buscan el poder político y suplantar a las instituciones representativas, por el contrario, pretenden complementar la esfera pública, ampliándola.⁽⁸⁴⁾ Otra característica es que las OSC tampoco buscan fines de lucro, más bien trabajan por asegurar el acceso y protección de los derechos a todos los mexicanos, en especial los más vulnerables.⁽⁸⁵⁾

En segundo lugar, porque la sociedad civil **es un espacio para la innovación**. En el seno de las organizaciones los hombres y mujeres que trabajan en ellas se enfrentan a problemas muy complejos prácticamente sin recursos. La cercanía a los problemas de la gente, el privilegio de lo local y lo micro, y el compromiso de las personas que trabajan en organizaciones sociales permite que se generen constantemente nuevas metodologías y prácticas innovadoras. En el trabajo con grupos vulnerables, las intervenciones provenientes de la sociedad civil han demostrado ser un caldo de cultivo para la creación e innovación de intervenciones que han logrado modificar en parte los patrones asistencialistas y caritativos de atención, que no hacen más que reproducir las condiciones de exclusión.

En tercer lugar, la sociedad civil es un **actor fundamental de la gobernanza**. Este concepto alude a la incorporación de diversos actores —mercantiles y sociales— en la identificación y resolución de los problemas que aquejan a la Nación.⁸⁶ Hoy en día es evidente que el gobierno no puede hacerlo todo solo. Es necesaria la incorporación de más actores en lo público. Los ciudadanos y las organizaciones deben ser componentes que regulen y controlen al mercado y al Estado. Sin la activa participación de la sociedad civil —espacio de pluralidad, diversidad e innovación— difícilmente se podrán realizar los cambios que México precisa para brindar un mejor futuro a sus ciudadanos.

A pesar de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, el sector en México se encuentra insuficientemente desarrollado. Algunos datos sobre su situación actual muestran que: no hay más de 20 mil organizaciones; en 5 estados de la república se concentra el 55% de las mismas⁸⁷; las organizaciones viven en precariedad económica, ya que el mayor porcentaje de sus recursos proviene, en promedio, de ingresos autogenerados, mientras la participación del sector público, organizaciones

⁸⁴El espacio de lo público, en una de sus acepciones, define aquello que es común, general y de interés de todos. En este sentido remite a más que el espacio estatal. Para mayor discusión sobre lo público, lo público no estatal y lo privado, ver Cunill (1997) y Gurza Lavalle (2005).

⁸⁵ Para una revisión más teórica sobre la heterogeneidad de la sociedad civil, ver Olvera (2003) y Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

⁸⁶ Según el Diccionario *gobernanza*: es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” Luis F. Aguilar define a la gobernanza o gobernación como “...el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —básicos y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y / o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno y que, más en profundidad, generan un arreglo / orden (instituciones – régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectuar de los objetivos sociales (= formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza” (Aguilar, 2005: 10).

⁸⁷ El D:F: concentra el 30.5% del total, seguido de Jalisco, Nuevo León, Coahuila y el Estado de México. Ver *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Incide Social, ITAM, ICNL y Cemefi, Enero 2007.

internacionales y del sector privado, es muy escasa; se cuenta con un marco legal y fiscal que no alienta el desarrollo de las OSC en México; y la distribución de asociaciones por tipo de actividad se concentra en los temas de salud y educación, limitando las aportaciones en otros campos importantes del desarrollo social, cultural y político del país.

Objetivos generales

Tomado en cuenta el contexto anterior los objetivos generales y específicos que se plantearon para el trabajo fueron los siguientes.

- Contribuir al aumento del número y diversidad de organizaciones civiles en todo el país, consideradas como una de las formas de participación ciudadana que coadyuva a la construcción de ciudadanía, a la gobernabilidad democrática, a la equidad y a la cohesión social.
- Contribuir a la superación de las condiciones de precariedad, inestabilidad e incertidumbre que afectan a muchas organizaciones de la sociedad civil.
- Avanzar en la constitución de una sociedad civil que sea reconocida como sujeto social con poder para hacer interlocución con los poderes del Estado, con los partidos políticos y con las élites económicas y sociales.

Objetivos específicos

- Sistematizar, desarrollar y promover propuestas concretas de políticas públicas dirigidas a crear un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.
- Apoyar el programa del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento como espacio privilegiado de diálogo con el gobierno federal.

Ahora bien, las propuestas en este documento se presentan como agendas. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Agenda define la “relación de los temas que han de tratarse en una junta o de las actividades sucesivas que han de ejecutarse”.⁸⁸ En este sentido es que tiene que comprenderse las propuestas que se plantean en estos documentos, como actividades que han de ejecutarse en función de una lógica determinada por la índole de los campos de acción o de las dimensiones que toca.

Las propuestas, como veremos a continuación, apuntan en cuatro dimensiones: 1) La primera dimensión ve el **aspecto jurídico – legal** para ir subsanando las lagunas presentes en los actuales ordenamientos legales y reglamentarios. La demanda de largo plazo es alcanzar el pleno reconocimiento de las organizaciones como de interés público. La segunda dimensión mira el aspecto del **sentido social** que tienen las OSC y que se expresa a través de la participación ciudadana en dos direcciones: como espacio institucionalizado de interacción entre sociedad civil y gobierno y como acción orientada al cambio social.

La tercera dimensión toca las **responsabilidades de los tres niveles de gobierno con respecto al apoyo de las OSC** en lo que respecta al financiamiento público para elevar

⁸⁸ Etimológicamente agenda proviene del latinismo *agenda*, cosas que se han de hacer. www.buscon.rae.es

su monto y establecer criterios de equidad y transparencia; al apoyo a la capacitación para elevar el nivel de desempeño y profesionalización de las organizaciones y al estímulo de los promotores sociales. La cuarta dimensión mira hacia **el interior de la sociedad civil** y corresponde al ámbito de la responsabilidad directa e inmediata de las organizaciones y establece la necesidad de trabajar en la visibilidad de las instituciones para elevar el nivel de reconocimiento de la sociedad hacia las OSC, busca la definición de los temas de investigación para conocer mejor situación, tendencias, generar datos e información que permitan saber de mejor manera el estado que guarda la sociedad civil.

Método de trabajo

Como método de trabajo se estableció el siguiente procedimiento. Primero, se conformó un grupo asesor del proyecto con miembros del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, expertos en sociedad civil y expertos en políticas públicas. Segundo, se eligió con un doble criterio a un responsable de la elaboración de cada tema de la agenda. (a) Que tuviera un saber experto en el tema y (b) que tuviera una relación con instituciones o personas involucradas con el tema de su responsabilidad para retroalimentar su documento. Tercero, cada tema debía cubrir los siguientes elementos: revisión de la situación actual en el campo de la política; indicadores relevantes; sistematización de propuestas disponibles y mejores prácticas en otros países; concepción estratégica de la propuesta y su desarrollo; así como áreas responsables del Estado y plazos de ejecución. Cuarto, se requerían reuniones de discusión de cada documento para complementar y armonizar cada tema. Quinto paso, discusión amplia en un foro para recoger opiniones y propuestas que mejoraran la agenda. Paralela y simultáneamente se creó un sistema de retroalimentación a través del Internet, ya que en la página electrónica de Incide Social se estableció una sección en la que los documentos se pusieron a disposición del público interesado para que fueran leídos, revisados y se enviaran sugerencias y propuestas.

En todo el trayecto del proceso estuvieron presentes algunas preguntas que servían para centrar las discusiones, parte de estas preguntas son las siguientes:

- **Cómo fomentar el asociativismo.** La cantidad y calidad de las asociaciones reflejan la salud de una sociedad. Mientras más asociaciones, más confianza, más capacidad de acuerdos, más voces.
- **Cómo fortalecer las acciones de las asociaciones existentes.** Cómo se puede facilitar su trabajo, hacer que accedan a más fondos públicos, transparentar su labor, aumentar su profesionalización y capacitación, mejorar la investigación y su visibilización.
- **Cómo definir propuestas concretas** para alcanzar logros objetivos y apuntar a las organizaciones en la esfera de lo público.

Organización del documento.

El texto amplio de la Agenda incluye los siguientes puntos. En primer lugar, Alberto Olvera se centra en las instancias de participación ciudadana y en los espacios posibles para que las OSC puedan intervenir en el espacio público. En este sentido, Rogelio Gómez Hermosillo analiza, sobre la base de ejemplos concretos, cómo pueden fortalecerse las acciones de las OSC. Ambas propuestas coinciden en la necesidad de contar con un marco jurídico claro e instancias de fomento y financiamiento público y privado que generen más asociaciones y faciliten su trabajo y labor.

De ahí la importancia de los trabajos de Maricarmen Robledo y Ricardo Bucio. La primera analiza extensamente el marco jurídico, ahondando en el diagnóstico y propuestas específicas para mejorar el marco legal, logrando facilitar las acciones de las OSC. El segundo las instancias de financiamiento y sobre sus análisis es posible dar cuenta de las propuestas que apuntan a aumentar y transparentar el acceso a los recursos.

Pero además de esto, para fortalecer y fomentar las acciones de las OSC se necesita atacar las principales debilidades del trabajo de las organizaciones: falta de garantías laborales, de profesionalización, de visibilización y de investigación y conocimiento. En este sentido, tenemos la propuesta de Alfonso Castillo sobre el desarrollo de un Sistema Nacional de Promotores; el documento de Daniel Ponce sobre capacitación y certificación y las propuestas de Sergio García sobre información, investigación y centros de documentación.

Propuestas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil. Resumen ejecutivo

Para crear y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, se plantean una serie de propuestas sobre ocho temas: participación ciudadana, desarrollo de la institucionalidad pública, mejoramiento del marco legal, aumento y facilidades de financiamiento, protección social y promoción a los trabajadores de las OSC, profesionalización y capacitación, información e investigación y visibilización.

Participación ciudadana⁸⁹. Fortalecer los espacios institucionales⁹⁰ de participación en los todos los órdenes y poderes del Estado.

Una primera dimensión para fortalecer a las OSC tiene que ver con facilitar y fomentar su participación en las instancias y órganos de decisión, con el objeto de hacer más eficientes las políticas públicas —gracias a la experiencia y conocimiento en el terreno que tienen las OSC—y hacerlas también más sustentables, al tener responsabilidad directa en la toma de decisiones que les afectarán.

Las instancias de incidencia y participación ciudadana son aún limitadas. La experiencia muestra que la relación OSC-gobierno requiere que **las organizaciones ejerzan su identidad como organismos de interés público, no partidistas y no lucrativos**; y una flexibilidad muy grande en la arquitectura de estos espacios, por la imposibilidad de representación que la heterogeneidad de la OSC supone. Así, la incidencia de las organizaciones demanda capacidad de acción pública pero también de sustento técnico y enfoques administrativos y normativos que hagan viables sus propuestas. Si esto no sucede, y no va sumado de un fortalecimiento de la capacidad pública y mayor visibilización de las OSC, las acciones exitosas dependerán principalmente de la voluntad y no de la institucionalidad.

De ahí que las propuestas se orienten a **fortalecer las instancias y mecanismos de participación ya existentes**. Hoy en día, las leyes, reglamentos, reglas de operación y lineamientos permiten y regulan una cantidad impresionante de instancias de

⁸⁹ Documento base: Alberto Olvera, *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil*.

⁹⁰ Documento base: Rogelio Gómez Hermosillo, *Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas*.

participación. Existe una cantidad considerable de consejos ciudadanos, comités de beneficiarios, foros de consulta, solicitudes de información, fondos públicos concursables, comisiones tripartitas, y audiencias públicas en campos de política como en el desarrollo social y rural, la política de género, la atención a grupos vulnerables, etcétera. Sin embargo, la gran mayoría de estos mecanismos no funcionan adecuadamente porque no existen atribuciones claras; mecanismos autónomos, transparentes y públicos de selección de los que participan; instancias formales de rendición de cuentas de estos mecanismos hacia la ciudadanía; ni capacitación adecuada a los participantes.

Por esto, para fortalecer estos mecanismos se propone: **mejorar las funciones y atribuciones de las instancias formales de participación**, esto es, que estas instancias desarrollen sus propios reglamentos y los cumplan. En segundo lugar, **garantizar la diversidad y pluralidad de los que participan** por medio de la **presentación pública obligatoria de los aspirantes**, la creación en el reglamento de la forma de selección y conformación de los consejos y comités. También se propone **capacitar y entregar información** adecuada y suficiente a los consejeros, comités, vocales, y demás participantes en las materias técnicas y específicas que corresponda a sus funciones y atribuciones. Sin una capacitación adecuada no podrán desarrollarse instancias efectivas de contraloría social, ni de incidencia en los consejos existentes. En estos aspectos, es imprescindible que la **Comisión Técnica de Fomento sea responsable** de asegurar que cada consejo y comité cuente con reglamentos claros, donde se establezcan funciones y atribuciones específicas que aseguren la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, que estos reglamentos se cumplan, que se capacite a los consejeros y que se les entregue información suficiente, veraz y adecuada para realizar su labor. Con esto se estará ayudando a cumplir con la Ley.

En este sentido, es necesario además **establecer una nueva relación con los órganos autónomos**. El funcionamiento de estos órganos —producto de la lucha de las OSC por democratizar este país y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos—, en lo que se refiere a la selección de los consejeros, su relación con las OSC y la rendición de cuentas hacia la sociedad, han demostrado la necesidad de cambiar las formas de relación. Así, se propone **publicitar y transparentar la selección** de los “representantes ciudadanos” en los consejos y cargos de los órganos autónomos, por medio de audiencias públicas para los aspirantes donde puedan presentar sus propuestas de trabajo y probar sus conocimientos respecto del tema específico. Se propone también **generar instancias de rendición de cuentas a la sociedad**, por medio de informes públicos, audiencias, instancias de participación consultiva y consejos ciudadanos consultivos. Finalmente, **participar en la vigilancia y fiscalización de estos organismos**, por medio de la creación de observatorios ciudadanos autónomos y externos a estos organismos.

Por otro lado, existen campos de la política pública que no poseen mecanismos ni instancias de participación, siendo los más notables la política hacendaria, monetaria, económica y de seguridad pública. Por esto, es necesario **crear instancias de participación donde no existen**. Aquí el interés no es suplantar a las autoridades electas, ni minar la capacidad o atribuciones gubernamentales, sino hacer más eficiente, eficaz y sustentable las políticas fiscal, de seguridad, monetaria, hacendaria y económica, en un marco de gobernanza democrática. Sin la participación de la sociedad y sus organizaciones, las políticas de seguridad, macroeconómica y fiscal no tienen sustentabilidad democrática y su viabilidad estará cuestionada. Tienen que crearse instancias eficientes de participación, que realmente tengan funciones, atribuciones, capacitación y consecuencias en la definición de la política, de lo contrario, seguirán

siendo instancias de participación decorativa que no ayudan en nada a la gobernabilidad ni a la generación de confianza hacia el gobierno y sus acciones.

En todas estas propuestas es central **fortalecer al Consejo Técnico de la LFFAROSC**, en la evaluación de las políticas y actividades de fomento, junto con la Comisión Intersecretarial de Fomento.

Otra dimensión donde coinciden los planteamientos tiene que ver con **incluir las propuestas de la OSC en los planes federal, estatal y municipales de desarrollo**, así como en los programas sectoriales; y que esta inclusión represente efectivamente la utilización de la planeación para lograr políticas eficientes que conduzcan al desarrollo humano.

Finalmente, se propone también ampliar las instancias de participación de la sociedad, en particular por medio de la **creación de una Ley Federal de Iniciativa Legislativa Popular**, que permita a los ciudadanos participar en el proceso democrático de manera directa. Muchos estados de la República cuentan con leyes de estas características, así como la mayoría de los países de la región, y éstas han demostrado ser instancias no sólo de incidencia en lo público, sino también de creación de ciudadanía, cultura cívica y corresponsabilidad.

Fortalecer las capacidades de las OSC.

Una segunda dimensión se refiere al fortalecimiento de las capacidades de las OSC y de los hombres y mujeres que trabajan y se desempeñan en OSC. Las propuestas al respecto tienen que ver con cuatro grandes dimensiones: profesionalizar y capacitar a los miembros de las OSC; al fortalecimiento de instancias de información e investigación para apoyar y fortalecer a las OSC; a la protección y promoción social de los miembros de las OSC y a la visibilización del trabajo que llevan a cabo las organizaciones.

Sobre el primer punto, es esencial **aumentar y mejorar la oferta de profesionalización y capacitación a los miembros de las OSC**. Esto implica, en primer lugar, **continuar y ampliar el Diplomado Nacional de Profesionalización de las OSC a cargo de INDESOL**. Esta experiencia ha resultado ser muy útil no sólo para mejorar los niveles técnicos de las organizaciones, sino también para crear redes horizontales entre las propias organizaciones, respondiendo además a las demandas más sentidas de capacitación de las OSC: planeación estratégica, consecución de fondos, diseño de proyectos y comunicación efectiva. Además de este diplomado, se propone ampliar la oferta académica **creando posgrados de medio tiempo con alternativas de terminación académica** con el objeto de facilitar el acceso de los miembros de las OSC a la formación de posgrado, así como generar una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados, maestrías, licenciaturas y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada al trabajo de las OSC. En tercer lugar, se propone **concertar un sistema eficiente de evaluación para definir y medir la calidad en la formación**.

Muy ligado a esto, es necesario implementar y fortalecer **las instancias de información, investigación y bases de datos**⁹¹. Esto significa, en la práctica, articular la investigación-formación-profesionalización del sector, por medio del **apoyo de CONACYT para la promoción y establecimiento de programas** de posgrado en Asociativismo y

⁹¹ Documento base: Sergio García, *Investigación, Centros de Documentación e Información*.

Participación ciudadana, apoyando a investigadores y estudiantes que vinculen la investigación con las necesidades de formación e información de las OSC, fomentando la investigación sobre sociedad civil y asociativismo en las redes académicas. También es necesario, con el objeto de mejorar la difusión de conocimiento que resulte útil para el desempeño de las OSC, **apoyar el establecimiento de centros de documentación**, tanto en su capacidad para acceder a mayores volúmenes de información, como de dar facilidades de uso a las OSC. En tercer lugar, se propone apoyar la generación de base de datos, por medio de la **apertura de una cuenta del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)** para incorporar a la sociedad civil como parte de sus encuestas, consolidar la base de datos de SEDESOL (el Registro federal) y que cada fondo construya una base de datos pública para saber qué tipo de apoyos se entregan y a quién. En este sentido también se propone crear fondos especiales de apoyo a la **difusión de las investigaciones** que sirvan al sector. Para esto, se plantea potenciar el portal ciudadano www.corresponsabilidad.gob.mx; y asegurar el sistema de distribución para las bibliotecas públicas del país. En este ámbito, es necesario facilitar el **uso de las nuevas tecnologías**, por medio de la capacitación a las OSC, y apoyos para la adquisición de equipos y conectividad a Internet.

En otra vertiente del trabajo realizado para el Proyecto de Agenda de Fortalecimiento, se analiza la necesidad proteger y promover a los trabajadores y voluntarios de las OSC, de ahí que se propone la **creación de un Sistema Nacional de Promotores Sociales (PRODES)**⁹² destinado a la protección y promoción social de los miembros de las OSC. El objetivo general es que se reconozca, estimule y fomente la profesionalización del sector y la labor de los promotores del desarrollo, por medio de una oferta de becas entregadas directamente a los promotores. Con ello se reconoce la labor de las personas dedicadas al combate a la desigualdad social, a la pobreza y a la exclusión y se apoya la profesionalizando al personal dedicado a la causa del desarrollo social. Asimismo, se propone **generar mecanismos de creación de fondos para pensiones y seguridad social**, por medio de figuras como el mutualismo y los seguros colectivos, que protejan los derechos laborales de quienes trabajan en el sector.

Finalmente, en la sociedad actual, el acceso al espacio público depende muchas veces de la intermediación de los medios de comunicación: para poder influir en las agendas y en las políticas públicas, dar a conocer el trabajo que realizan las OSC, ejercer un control más efectivo del ejercicio del poder público e incluso conseguir voluntarios o donaciones es necesario ser conocido y reconocido en el espacio público, por lo tanto, es necesario **fortalecer la visibilización del sector de OSC**. Para ello, se propone: **mejorar la capacidad de comunicar de las organizaciones, relacionarse mejor con los medios de comunicación, acordar y obtener espacios de difusión y divulgación, y fortalecer sistemas de transparencia y rendición de cuentas** de las organizaciones, de manera que la sociedad, los potenciales voluntarios y donantes puedan apoyar aquellas iniciativas y organizaciones más cercanas a sus intereses y propósitos personales e institucionales.

Marco Legal. Facilitar la inscripción de las OSC a un registro nacional y armonizar las leyes y reglamentos relacionados con el fomento a las OSC⁹³

La promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones Civiles (LFFAROSC) resultó ser un paso decisivo en el fortalecimiento de

⁹² Documento base: Alfonso Castillo, *Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo*.

⁹³ Documento base: Maricarmen Robledo, *Marco Jurídico Normativo*.

las OSC, sin embargo, existen problemas generados por la deficiente aplicación de esta norma, y por lagunas y contradicciones con otras normas que dificulta el trabajo de las OSC por el bien de la sociedad. A la fecha siguen existiendo diversas definiciones de OSC, diversas obligaciones asignadas a las OSC para acceder a fondos, al igual que duplicidad de papeles y trámites. La CLUNI y el registro federal no han podido cumplir sus objetivos: Fomentar las actividades de las OSC y facilitar su relación con los organismos gubernamentales.

De ahí que, en primer lugar, el Proyecto de Agenda propone **facilitar la inscripción de OSC a un Registro Nacional**, que simplifique la inscripción de organizaciones, cuidando siempre de que sea voluntaria y accesible. Para ello, resulta necesario **armonizar el registro federal con los registros estatales**, con los cuales se deberán establecer convenios, ampliando así las ventanillas de inscripción —eliminando con ello los riesgos de exclusión que representa tener una ventanilla única— pero intercambiándose información, para que las OSC sólo tengan que inscribirse en una sola ventanilla (federal o estatal) Esto con el objetivo de la simplificación administrativa y de evitar duplicidades. En este sentido, se propone también **establecer máximos de documentación necesaria** para la inscripción con el objeto de evitar diferencias entre lo que se solicita a las OSC en las ventanillas estatales y federales. Se propone también que, por medio del registro nacional, se **actualice la información sobre OSC** —incluyendo por ejemplo los cambios en las mesas directivas, sus consejos y membresía, los proyectos en que participan, la rendición de cuentas de los recursos públicos a los que acceden, etcétera.

La segunda dimensión de esta propuesta es que esta inscripción a un registro nacional suponga una **cédula única** (que en principio puede ser la CLUNI) que sea **válida para acceder a recursos públicos** (federales, estatales, municipales, privados e instancias sectoriales), y que esta cédula sirva como un **documento único de identificación** y acceso a recursos, instancias de participación y otras acciones de fomento. Así, se propone que las instancias pertinentes —por ejemplo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)— revisen y homologuen reglas de operación, lineamientos, y demás normas legales para que la CLUNI sea el único documento que soliciten las instancias gubernamentales (en los ámbitos federal, estatal y municipal) para participar en concursos, licitaciones y acciones de fomento.

Una tercera dimensión de propuestas se orienta a la necesidad de **armonizar las leyes relacionadas con el fomento a las OSC**: en particular en lo referente a las actividades a fomentar —teniendo a la LFFAROSC como marco general—, su nomenclatura —para evitar que por denominaciones diferentes OSC no puedan acceder a acciones de fomento—, y al régimen de deducibilidad. Aquí estamos hablando, en términos específicos de **modificar la Ley de Impuestos sobre la Renta (LISR)** para que se reconozcan como actividades sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos todas las actividades de fomento que reconoce la LFFAROSC como de orden público e interés social. Así como **modificar la legislación fiscal**, a efecto de que la CLUNI sea el único documento necesario para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos, como una forma de simplificación administrativa.

Financiamiento: Aumentar, transparentar y publicitar los recursos públicos destinados a las OSC.⁹⁴

A pesar que han aumentado la cantidad de recursos públicos destinados a las OSC, estos aún son insuficientes y están mal repartidos. En promedio, las OSC en México se financian sólo en un 8,5% con fondos públicos y 6.3% con fondos privados, dependiendo casi el 85% de su financiamiento por medio de recursos autogenerados (García y otros, 2006).⁹⁵ De ahí que, en primer lugar, **es necesario destinar más recursos —federales, estatales y municipales— al financiamiento de las OSC.**

El gobierno federal destinó en 2005 casi \$1,170 millones de pesos, sin embargo, sólo recibieron recursos económicos de apoyo federal el 15.7% de organizaciones con CLUNI.⁹⁶ Y el 59% de los recursos totales (que representan \$691 millones de pesos) se destinaron a dos programas gubernamentales: el Instituto Nacional de Educación de Adultos, INEA, y a Programa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, ambos de la Secretaría de Educación Pública, SEP. Por esto es imprescindible, **repartir mejor los recursos**, no estableciendo competencias injustas entre OSC y otras organizaciones para-gubernamentales, como CONADE o INEA.

Por otro lado, **los recursos públicos en especie** también tienen que aumentarse. Esto implica, en términos concretos, **la exención en el pago de ciertos impuestos para las OSC** tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción y Registro Civil; y la **generación de fondos especiales con los bienes decomisados** al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC, cuya asignación tiene que transparentarse y publicitarse adecuadamente.

Más recursos (financieros y en especie) no tendrán impactos si no se transparentan y publicitan adecuadamente la forma de acceso a estos fondos. Existen muchos fondos destinados a OSC que, por no ser transparentes o públicos, no están siendo aprovechados o bien repartidos. De ahí que, además de mayor cantidad de recursos, **es imprescindible mejorar la transparencia y publicidad** de estos recursos. En el ámbito federal sólo 14 de 44 programas económicos, apoyaron a más de 10 OSC, los restantes se distribuyeron entre 10 o menos organizaciones e instituciones.

En este sentido, es necesario transparentar y repartir los fondos sobre la base de **reglas claras de operación de los fondos y selección de los beneficiarios** en los programas de la SEP, SAGARPA, SRA, SHCP e Instituciones como el Patrimonio de la Beneficencia, Inmujeres, Instituto Mexicano de la Juventud y CONACULTA. Las experiencias del Programa de Coinversión Social del INDESOL y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) confirman que se pueden desarrollar modalidades transparentes y eficientes de selección y adjudicación de recursos públicos a las OSC.

⁹⁴ Documento base: Ricardo Bucio, *Fondos Públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil*.

⁹⁵ Según García y otros (2006), en promedio en Estados Unidos, el financiamiento público para OSC alcanza el 30.5% de los recursos de las OSC y en los países nórdicos incluso un 40%. Ver también Incide AC y otros (2007).

⁹⁶ El CLUNI se refiere a la Clave que se asigna a las OSC que se registran en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de acuerdo a lo previsto en la Ley de Fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. De hecho pudieron ser menos organizaciones, porque la información no está desagregada, como plantea Ricardo Bucio en el documento sobre financiamiento.

Para que esto pueda hacerse, en el Proyecto de Agenda se propone **homologar los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros**, con el objeto de mejorar la transparencia y publicidad de estos fondos, así como expedir **criterios específicos de descentralización**. El objetivo es que se haga una simplificación administrativa y se utilicen las ventajas de tener un registro federal y una CLUNI para facilitarle a las OSC poder concursar, en igualdad de condiciones, por recursos públicos.

Congruentes con una firme posición respecto de la importancia de la rendición de cuentas de todos los organismos, instancias e instituciones que reciben recursos públicos, se plantea el acuerdo de que se fiscalice también las actividades de las OSC que realizan con estos fondos. Para ello se propone que a las **OSC se les fiscalice como personas morales** puesto que no son dependencias gubernamentales y que se promueva el diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que puedan tener **estados auditados que puedan hacerse públicos** y así cumplan con los objetivos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

Por último, se propone **equilibrar recursos públicos con recursos de otro origen** para no limitar la autonomía de las OSC, esto es, tener un sano equilibrio entre donaciones privadas, acceso a fondos gubernamentales y autogeneración de recursos.

Viabilidad de las propuestas

Como se puede observar estas propuestas buscan **integralidad**, para poder cumplir con el objetivo de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, es necesario que se lleven a cabo de forma conjunta. De poco servirá tener un mejor marco legal si las organizaciones no logran mejorar sus capacidades de incidencia. Sin acceso a recursos —públicos y privados— las organizaciones seguirán dedicando más tiempo en pensar cómo conseguirlos que en seguir su misión. La integralidad de las propuestas es clave para su viabilidad y sustentabilidad.

Pero también se requiere de la **voluntad y compromiso de las autoridades**, tanto de los poderes de la Unión, como del ámbito federal, estatal y municipal. Muchas de las propuestas están destinadas a los Ejecutivos —aumentar recursos, fortalecer las capacidades de las OSC— pero también a los Legislativos —mejorar el marco legal, incrementar instancias de participación ciudadana. Por otro lado, el poder judicial tiene que cumplir con su responsabilidad constitucional y **garantizar que la ley se cumpla** y que se castigue a los que la evaden. Muchas de las propuestas no son más que una exigencia a que las autoridades obedezcan las leyes, y protejan y promuevan los derechos civiles de asociación, libre expresión, y seguridad; los derechos políticos de participación en la vida pública y los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Como se plantea más arriba, el contexto político es difícil y la negación y descalificación caracterizan a las formas de negociación en las instancias de poder. Por esto, la viabilidad de estas propuestas requieren, por un lado, de un esfuerzo de la clase política para abrirse y escuchar las demandas del sector de OSC, pero por otro, **un compromiso de las organizaciones a exigir atención, seguimiento y respuesta** a estas propuestas. Sin este compromiso, estas propuestas tendrán menos posibilidades de alcanzarse.

Algunos elementos para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en México

ITAM/ Incide Social A.C./ Cemefi A.C./ ICNL

2006

Reconociendo la diversidad de perspectivas y la amplitud del debate en torno a las propuestas para fortalecer y promover las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en México (que en ningún momento pretendemos abarcar en su totalidad en este documento), en el siguiente cuadro se presentan propuestas surgidas, tanto en los foros regionales organizados por este proceso, como en otros espacios de discusión y análisis, tales como el Encuentro Nacional “La Reforma del Estado y la Agenda Ciudadana” (Pátzcuaro, junio 2005) y el Foro “Hacia la corresponsabilidad. Encuentro sociedad civil-gobierno federal” (Ciudad de México, junio 2005).

Áreas	Acciones
Información	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejora de la calidad, calidez e información de los servicios prestados por el gobierno. ➤ Generación de un sistema de información que permita contabilizar las aportaciones privadas (cantidad y distribución por actividades o áreas sociales) y dar a conocer los donadores privados y corporativos para evitar un mal uso de las disposiciones fiscales ➤ Difusión del espíritu de la Ley de Fomento con los gobiernos estatales y municipales, que conduzca a una evolución en las relaciones político-sociales entre las OSC y dichos niveles de gobierno.
Promoción de la Cultura de la Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseño y ejecución de campañas permanentes para informar sobre las disposiciones fiscales que benefician a los donantes y al mismo tiempo fomenten la cultura de la donación. ➤ Diseño de campañas en medios electrónicos y escritos para difundir la importancia y aportaciones de las OSC.
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Generación de disposiciones fiscales para innovar en mecanismos de inversión para salud, educación y desarrollo social a través de nuevas instituciones: fundaciones comunitarias, privadas, familiares, empresas de inclusión, alianzas intersectoriales para administrar fondos de desarrollo, etc.
Registro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de un sistema que proporcione orden y certidumbre a las OSC a través del establecimiento de un registro único y trámites simplificados para la creación de una OSC. ➤ Armonizar los trámites administrativos y evitar la duplicidad en los registros existentes que actualmente obstaculizan la conformación y el trabajo de las OSC. ➤ Reconocimiento del CLUNI como una acreditación oficial ante las distintas instancias, especialmente las vinculadas a la competencia fiscal para acceder a los beneficios de una

	<p>organización donataria o realizar las actividades oficiales que simplifiquen la solicitud de requisitos o simplifiquen los trámites administrativos.</p>
Normatividad y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asimilación normativa y de procedimientos de los conceptos clave que tienen que ver con las OSC: sociedad civil, OSC, acción, apoyos, estímulos, etc. ➤ Simplificación de procedimientos en las relaciones con las OSC en todas las dependencias públicas
Formación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacitar a los funcionarios públicos que tienen trato y trabajo con las OSC para facilitar la relación entre éstos y el sector. ➤ Programas de capacitación en cada Secretaría y órgano de gobierno.
Sistema de impuestos.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exención del pago de impuestos para las OSC tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción, Registro Civil, etc.
Donativos y recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Generación de fondos especiales con los bienes decomisados al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC. ➤ Consolidación de criterios imparciales y transparentes para canalizar apoyos federales y estatales a las OSC. ➤ Homologación de los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros de los distintos programas y convocatorias federales.
Transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor énfasis en la autorregulación apoyándose en las redes y organizaciones paraguas para promover que las organizaciones adopten indicadores de transparencia e institucionalidad. ➤ Rendición de cuentas por parte del gobierno de los donativos en dinero y especie que otorga a los organismos públicos y privados. ➤ Diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que puedan tener estados auditados que puedan hacerse públicos
Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reforma de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC para ampliar las facultades del Consejo Técnico Consultivo y que éste pueda impulsar los cambios en la administración pública para homogenizar los criterios y normas que tienen que ver con el vínculo y relación de la APF con las OSC.
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecimiento de un apartado especial en diversas leyes para aspectos laborales de las organizaciones, con el fin de resguardar los derechos de sus trabajadores, pero sin imponer costos adicionales para las OSC.

	<ul style="list-style-type: none">➤ Creación de fondos con recursos públicos para la protección social de los trabajadores de las OSC que les permitan enfrentar eventualidades de salud, vejez, desempleo, maternidad, accidentes, etc.➤ Cambios normativos que posibiliten cubrir sueldos con recursos federales que se otorgan mediante proyectos de coinversión y otras convocatorias de dependencias de gobierno.
--	---