
VALORACIÓN DEL
IMPACTO DE LA AGENDA
DE REFORMA FISCAL EN
LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL
MEXICANA



The International Center for
Not-for-Profit Law

Noviembre de 2012

AGRADECIMIENTOS

ICNL reconoce con gratitud el apoyo que recibió de la Fundación William y Flora Hewlett para la redacción de este estudio. Asimismo reconoce que no podría haber concluido esta valoración sin los aportes de los dirigentes de la sociedad civil, funcionarios de gobierno, académicos y demás profesionales que han venido colaborando en los esfuerzos en pro de la reforma fiscal, además de los centenares de organizaciones de la sociedad civil que dedicaron su tiempo a concluir la encuesta que sirve de base a muchos de los hallazgos de este documento.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	i
Siglas y acrónimos.....	1
Resumen Ejecutivo.....	2
I. Introducción.....	7
A. Antecedentes y contexto.....	7
B. Metodología.....	10
II. Visión general del marco legal.....	10
A. Formas legales.....	11
Asociaciones civiles.....	12
Instituciones de asistencia privada, instituciones de beneficencia privada y asociaciones de beneficencia privada.....	13
Sociedades civiles.....	13
Fideicomisos.....	13
B. Marco fiscal.....	14
Exención de impuestos.....	14
La condición de organización de beneficio público.....	15
C. Exenciones de IVA, derechos de aduana y otros impuestos.....	21
El Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	21
Derechos de aduana.....	21
El Impuesto Empresarial a Tasa Única.....	21
III. Impacto de las reformas: hallazgos del estudio.....	22
A. Donatarias autorizadas.....	22
Adquirir la condición de donataria autorizada.....	22
Requisitos para remitir informes.....	27
Marco fiscal que rige a las donatarias autorizadas.....	28
B. Fondos públicos.....	29
C. Actividades económicas.....	30
IV. Obstáculos pendientes y recomendaciones.....	32
A. Armonización de las leyes y políticas del marco fiscal.....	32
B. Estandarización y simplificación de los procesos administrativos.....	34
C. Creación de capacidades en las partes interesadas.....	36
D. Compromiso gobierno-OSC.....	37
E. La débil imagen pública de las OSC.....	38

F. La cultura filantrópica de México	39
V. Conclusión	42

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CLUNI	Clave única de inscripción
ENAFI	Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil
GdM	Gobierno de México
ICNL	Centro Internacional de para la Ley Sin Fines de Lucro (<i>International Center for Not-for-Profit Law</i>)
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
INB	Ingreso Nacional Bruto
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JHU	Universidad Johns Hopkins
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LISR	Ley del Impuesto sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
OC	Organización comunitaria
OSC	Organización de la sociedad civil
PAN	Partido Acción Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PILAP	Proyecto “Asociados pro Mejora de las Leyes que Afectan la Filantropía” (<i>Partners for Improving Laws Affecting Philanthropy</i>)
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RISR	Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

RESUMEN EJECUTIVO

En 2010 y 2011, el Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (*International Center for Not-for-Profit Law*, al que en lo sucesivo denominaremos “ICNL”, por sus siglas en inglés) emprendió un estudio del marco fiscal que rige a la sociedad civil de México, con el fin de analizar el impacto de las reformas que recientemente se le hicieron al mismo. El estudio es parte del proyecto “Asociados pro Mejora de las Leyes que Afectan la Filantropía” (*Partners for Improving Laws Affecting Philanthropy*), PILAP), que financia la Fundación William y Flora Hewlett. De 2005 a la fecha, dentro del proyecto PILAP, se han emprendido en México actividades que tienden a mejorar las leyes y reglamentos fiscales que afectan a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sus donantes y a aumentar la capacidad de los representantes de la sociedad civil y los funcionarios de gobierno para trabajar juntos en la creación de un entorno que abra más posibilidades a la sociedad civil. En este informe se presenta una imagen del marco fiscal vigente que rige a las OSC y se analiza el impacto de sus recientes reformas. También se identifican los obstáculos que aún existen y se recomiendan pasos para mejorar aún más el marco fiscal, de manera que fomente que en México se desarrolle una sociedad civil fuerte, independiente y financieramente sustentable.

El punto de partida de este informe es el documento *“Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de una agenda de las organizaciones de la sociedad civil en México”* (al que en lo sucesivo denominaremos *“Agenda Fiscal”*), que preparó en 2007 un grupo de trabajo de partes interesadas de la sociedad civil, entre las cuales estaba un cierto número de receptores de donaciones al amparo del proyecto PILAP¹. Uno de los principales hallazgos de la *Agenda Fiscal* fue que las OSC mexicanas y sus donantes operan dentro de un sistema legal que obstaculiza la existencia de una sociedad civil vibrante, en vez de facilitarla.

Mediante la *Agenda Fiscal* se determinó que las complicaciones que representan las leyes y los costos de los procedimientos burocráticos impiden que muchas organizaciones procuren que se les reconozca como personas morales con actividades de beneficio público². Contar con reconocimiento legal formal y, en muchos casos, con la condición de organización de beneficio público, ya sea al amparo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (en lo sucesivo, la “Ley de Fomento”) o la Ley Federal de Impuesto sobre la Renta (en lo sucesivo, la “LISR”) son prerrequisitos para tener acceso a fondos de muchas instituciones, como las de gobierno, las agencias internacionales de asistencia y los programas filantrópicos empresariales, además de otras instituciones donantes mexicanas y extranjeras. Con la *Agenda Fiscal* también quedó demostrado el modo en que la débil relación que existe entre el gobierno, el público y la sociedad civil limita el crecimiento y la sustentabilidad de esta última. En el informe también se incluyen propuestas concretas de reformas de la ley.

¹ Sergio García et al., *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de una agenda de las organizaciones de la sociedad civil en México* (Incede Social, Cemefi, ITAM e ICNL, 2007).

² La condición de “organización de beneficio público” no tiene definición universal en las leyes mexicanas. Las OSC pueden ser reconocidas como “de beneficio público” según varias leyes, y por decisión de distintos entes de gobierno; y los beneficios que se derivan de tales diferencias también varían en gran medida.

En respuesta a los llamados a la reforma que se presentaron en la *Agenda Fiscal*, en los últimos cinco años el Gobierno de México (GdM) ha dado muchos pasos para fortalecer a la sociedad civil. En concreto:

1. Se amplió la elegibilidad para recibir donaciones deducibles de impuestos (es decir, la condición de donataria autorizada) y otros beneficios fiscales al amparo de la LISR, de modo que se beneficien otras categorías de OSC, entre ellas las organizaciones de activismo cívico, las organizaciones de asesoría legal que sirven a un sector mucho más amplio de la población mexicana, las organizaciones que dan asistencia a los migrantes y a las comunidades de refugiados y los grupos que trabajan en pro de la equidad de género.
2. Se simplificó el procedimiento de solicitud de la condición de donataria autorizada. Por ejemplo, las organizaciones solicitantes ahora pueden usar la tecnología de firma electrónica para remitir algunos documentos al Servicio de Administración Tributaria (SAT). Además, este último ha mejorado y ampliado la información que existe al respecto del proceso a seguir para convertirse en donataria autorizada.
3. En un esfuerzo para que las OSC que deseen convertirse en donatarias autorizadas tengan más fácil acceso a apoyo profesional, el SAT creó un registro de profesionales del Derecho y las Ciencias Contables, a quienes ofrece cursos de educación continua en temas pertinentes para las donatarias autorizadas.
4. Se mejoró la transparencia de las OSC mediante la introducción de un mecanismo de remisión en línea de informes, que beneficia a las donatarias autorizadas; además, el público tiene libre acceso a esos informes.
5. En un esfuerzo para reducir algunos de los requisitos que deben cumplir las donatarias autorizadas para remitir informes, en 2011 el SAT elevó el umbral anual de ingresos para auditoría obligatoria, de cuatrocientos mil pesos (MXN 400,000) a dos millones de pesos (MXN 2,000,000).
6. El SAT publicó una carta resolución en que aclara las disposiciones de la LISR que afectan las donaciones transfronterizas provenientes de Estados Unidos. Con esa carta, el gobierno mexicano les dio a los donantes y posibles donantes estadounidenses garantías de que las donatarias autorizadas califican para recibir donaciones deducibles de impuestos según lo que se dispone en el “Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta” que en 1994 suscribieron Estados Unidos y México. Con este paso se facilita que los donantes estadounidenses deduzcan impuestos de las donaciones que hagan a donatarias mexicanas autorizadas, de suerte que donar les resulte más atractivo.

7. Las OSC trabajaron con un congresista mexicano para redactar y publicar un manual bilingüe en que se explican los requisitos para donantes y donatarias de donaciones transfronterizas en especie entre México y Estados Unidos.
8. A fin de que la financiación gubernamental resultara de más fácil acceso para las OSC, algunas secretarías adoptaron criterios uniformes en sus solicitudes de financiación, simplificaron los sistemas de procesamiento de solicitudes y mejoraron la información que se ofrecía al respecto del proceso de recepción de financiación.

Estas reformas constituyen un paso por el buen camino. Sin embargo, otros cambios que ha sufrido la legislación han tenido un impacto más ambiguo en la sustentabilidad financiera de las OSC. Este estudio se llevó a cabo para responder a la necesidad de entender mejor qué impacto tendrían esas reformas y de identificar los obstáculos que todavía impone el marco fiscal vigente. En este estudio se determinó que existe todavía un cierto número de obstáculos que impiden el desarrollo más sólido del sector, y se hacen recomendaciones para superarlos:

1. La falta de armonía entre la LISR y la Ley de Fomento, y otras leyes que afectan a las OSC, produce vacíos e inconsistencias que impiden que ciertas OSC puedan solicitar su reconocimiento como organizaciones de beneficio público, y además dejan a otras OSC en situación de vulnerabilidad frente a errores que cometan sin intención y la aplicación selectiva de la ley. Para resolver este problema se hace necesario llevar a cabo un esfuerzo integral de reforma de la LISR.
2. Los procedimientos administrativos que se deben seguir para adquirir la condición de donataria autorizada, complejos y onerosos como son, hacen que las OSC pierdan interés en convertirse en donatarias. En primer lugar, la ley impone un límite de cinco por ciento (5%) al monto de donaciones deducibles de impuestos y a cualquier interés que se derive de esas donaciones que puede usarse para gastos administrativos. Un límite tan bajo, más lo complejo que resulta saber si un gasto debe o no considerarse administrativo, impone una carga tremenda a las donatarias autorizadas. Tanto el gobierno como las OSC quedarían bien servidas si se reconsiderara la necesidad de ese requisito.

En segundo lugar, para las OSC, el proceso de otorgamiento de una carta de acreditación de un ente de gobierno – requisito para adquirir la condición de donataria autorizada – es ambiguo y variable de un ente de gobierno a otro. Ese proceso se podría simplificar, mediante la eliminación de la necesidad de una carta de acreditación, o identificando entes de gobierno que apliquen buenas prácticas y fomentando de la adopción de procesos similares en los demás entes de gobierno concernidos.

3. Es necesario aumentar la capacidad de las partes interesadas de las leyes y reglamentos que fomentan la sustentabilidad financiera de las OSC.

En primer lugar, las OSC funcionan con poco personal, cosa que atasca su capacidad de llevar a cabo iniciativas de recaudación de fondos y de entender los reglamentos a que

están sujetas. Para muchas de ellas, el proceso que se sigue para adquirir la condición de donataria autorizada no es claro; y muchas no pueden cumplir los requisitos necesarios para conservar tal condición. Crear o extender programas de capacitación en asuntos legales, administrativos, contables y de evaluación para beneficio de las OSC podría ayudarles a enfrentar algunas de esas debilidades. El SAT también podría sopesar la organización de talleres regionales para OSC de todo el país, a fin de explicarles a las donatarias autorizadas en qué consisten las reformas fiscales y de animarlas a aprovechar las reformas.

En segundo lugar, es necesario aumentar la capacidad de los entes reguladores gubernamentales, particularmente la del SAT, - en términos de personal, recursos y conocimientos - para poner en práctica las leyes; y educar a las OSC al respecto de las leyes que les afectan.

Para concluir, hay un número insuficiente de abogados y contadores que de verdad cuenten con los conocimientos necesarios para aconsejar competentemente a las OSC al respecto de cómo abrirse paso en el marco legal y fiscal. El SAT debe seguir dando pasos para educar a notarios, abogados y contadores, de modo que se garantice que tengan los conocimientos apropiados para ayudar a las OSC a solicitar y conservar la condición de donataria autorizada. Los nuevos esfuerzos de capacitación que se dirigieran a la condición de donataria autorizada podrían aprovechar los programas que ya existen para lograr que los abogados den servicios gratuitos a las OSC, todo con miras a garantizar que los abogados voluntarios estén preparados para manejar esos asuntos.

4. Aunque haya aumentado el diálogo que sostienen el gobierno y las OSC, resta mucho por hacer en cuanto a mejorar la relación que tienen. Para mejorar el compromiso que exista entre las OSC y el gobierno, los dirigentes de ambos sectores deberán hacer uso de los mecanismos que ya existen y además crear avenidas nuevas. Esos esfuerzos deben apuntar a involucrar a un mayor número de OSC y funcionarios de gobierno.
5. El sector de las OSC padece una débil imagen que le dificulta atraer voluntarios y donaciones e influir en las políticas públicas. Para contrarrestar la imagen negativa que de ellas tiene la sociedad, las OSC han de recoger y diseminar datos que muestren el impacto sustancial que tienen en el desarrollo de México.
6. México padece de una débil cultura filantrópica. Según el Proyecto Comparativo de Organizaciones sin Fines Lucrativos de la Universidad Johns Hopkins (JHU), México destina apenas un 0.04% de su PIB a donaciones caritativas, porcentaje que es el menor de entre todos los países que figuran en el estudio³. Para fomentar la cultura de donar entre los ciudadanos y empresas de México, será preciso aumentar los incentivos fiscales, educar a los donantes al respecto de los incentivos que ya existen, y crear

³ Voluntariado y donaciones como proporción del PIB por país, 1995-2002 (los datos sólo incluyen los donaciones caritativas, no los que se otorgaron a grupos religiosos), disponible (en inglés) en http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/Comparative-Data_2004_FINAL.pdf.

confianza en el sector, de modo que se comprenda el papel que cumple y el impacto que tiene en la sociedad.

Este informe se basa en información que se recogió mediante un cierto número de herramientas de diagnóstico, entre las cuales se cuentan (1) la investigación de escritorio y el análisis de las leyes, reglamentos y políticas que configuran el marco fiscal que rige a las OSC mexicanas; (2) una encuesta de aproximadamente novecientos representantes de OSC, que abordó de los efectos prácticos que leyes y reglamentos tienen en el sector; (3) una encuesta de abogados y contadores que dan servicio a las OSC de México; (4) entrevistas con personas clave: funcionarios de gobierno, académicos y miembros de las OSC; y (5) grupos focales, que dieron a las partes interesadas la oportunidad de compartir recomendaciones en lo tocante a las acciones a futuro.

Este informe se divide en cuatro secciones. En la primera se dan los antecedentes y el contexto histórico. En la segunda se presenta una visión general del marco legal. A esa sección sigue otra que trata de la presentación de los hallazgos del estudio al respecto del impacto que a la fecha han tenido las reformas que se emprendieron. Y el documento concluye con una serie de recomendaciones para acciones a tomar en el futuro.

I. INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En los últimos diez años, el panorama político y económico de México cambió de una forma impresionante. Después de más de setenta años de gobierno de partido único, en el año 2000 Vicente Fox, candidato de un partido de la oposición, fue elegido presidente en las elecciones más libres y justas que registra la historia mexicana hasta la fecha⁴. A partir de ese mismo año, la economía mexicana ha venido creciendo significativamente, habiendo casi duplicado su Ingreso Nacional Bruto (INB) entre 2002 y 2010.⁵

Pero los avances en materia de reforma legal no han seguido el compás de los avances en política y economía. En vez de involucrarse en una reforma legal integral, el gobierno ha enmendado las leyes, de modo irregular, con lo que ha creado una telaraña legislativa que los ciudadanos encuentran extremadamente difícil de atravesar, y que a los reguladores les resulta casi igualmente difícil de poner en vigor de forma consistente. Ése es particularmente el caso del marco legal que rige a las organizaciones de la sociedad civil⁶. La ausencia de un marco legal integral para OSC y de reglamentos y directrices consistentes crea un buen número de retos para las propias OSC, el gobierno, los donantes y otras partes interesadas.

En el marco legal que rige a las OSC mexicanas se reconoce explícitamente la importancia que tiene el sector en el fomento del desarrollo del país. Sin embargo, las OSC deben hacer penosos esfuerzos para saber qué derechos y obligaciones tienen en virtud de las numerosas leyes federales, estatales y locales que entretejen el marco legal correspondiente⁷. En particular, el marco legal carece de una definición consistente de qué constituye una OSC o una organización de beneficio público; qué cosa es una OSC que persigue objetivos deseables y benéficos para la sociedad y por tanto merece tener acceso a financiación oficial y trato impositivo preferencial⁸. Un marco legal así de complicado – y a veces contradictorio – inhibe el crecimiento y la sustentabilidad de las OSC, en vez de favorecerlos⁹.

En 2004, el Proyecto Comparativo de Organizaciones sin Fines Lucrativos de la Universidad Johns Hopkins (JHU) hizo públicos datos comparativos que tratan de las sociedades civiles de

⁴ Notas de Antecedentes de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de Estados Unidos al respecto de México, de fecha 16 de noviembre de 2011, que puede consultarse (en inglés) en: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> (se consultó a 12 de noviembre de 2011).

⁵ Banco Mundial: INB per cápita, método Atlas (USD 9,240 en 2011). Disponible (en inglés) en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries/1W-MX?display=graph>.

⁶ En 2004 se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (la llamada “Ley de Fomento”), que es una de las leyes clave que rigen a las OSC. De entonces a la fecha, la Ley no se ha mejorado sustancialmente ni hecho armonizar con la LISR; en vez de eso, el gobierno ha llevado a cabo una serie de pequeñas correcciones legislativas y emitido interpretaciones administrativas que han hecho que el marco sea más complicado, no más claro.

⁷ Véase una discusión profunda de las distintas definiciones de OSC que da el marco legal mexicano en Ireri Ablanedo, *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana* (Washington, D.C., 2009).

⁸ *Id.*, p. 25.

⁹ Véanse, por ejemplo, la *Agenda Fiscal y El marco fiscal y legal de las organizaciones de la sociedad civil: una guía breve de los trámites legales y obligaciones fiscales* (ITAM y Alternativas y Capacidades A.C., 2005).

treinta y seis países¹⁰. Según los datos, el sector de la sociedad civil formal de México es minúsculo en relación a su población y economía¹¹. En el estudio de la JHU también se determinó que en México el nivel de filantropía de fuentes del país es excepcionalmente bajo, puesto que México dedica apenas un 0.04% de su PIB a donaciones caritativas¹².

En respuesta a esos hallazgos, en 2005 se reunió un grupo de OSC y académicos para identificar y analizar los obstáculos que existían en México para el desarrollo de las OSC. Ese grupo de trabajo llamó a seis foros de expertos, en que participaron ciento cincuenta representantes de las OSC y del gobierno, a presentar información, solicitar contribuciones al respecto de los retos que enfrentan las OSC y redactar recomendaciones colectivamente.

Los hallazgos del grupo se publicaron en 2007, con el título de *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*. En la llamada *Agenda Fiscal* se identifica un cierto número de obstáculos clave que se oponen al desarrollo de las OSC y se proponen cambios e iniciativas que contribuyan a que en México exista una sociedad civil eficaz que se sustente por sí sola. Lo más significativo es que en la *Agenda Fiscal* se determinó que el marco legal que rige a las OSC de México obstaculiza el crecimiento del sector, en vez de fomentarlo. En particular, en la *Agenda Fiscal* se concluyó que el marco legal no fomenta la estabilidad financiera del sector; y se indicó que las fuentes internas de financiación de las OSC mexicanas no han aumentado de modo que salven la brecha que va dejando la reducción sostenida de la financiación proveniente del extranjero. Además, en la *Agenda Fiscal* se reveló que la relación que existe entre el gobierno, la sociedad civil y los ciudadanos precisa serios remiendos.

En la *Agenda Fiscal* se tomó en cuenta el modo en que las leyes impositivas afectan a tres categorías básicas de OSC:

1. Donatarias autorizadas: las organizaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autoriza a recibir donaciones deducibles de impuestos;
2. Las organizaciones de constitución legal que no son donatarias autorizadas; y
3. Los grupos informales que no tienen existencia legal¹³.

En la *Agenda Fiscal* también se compararon los beneficios de ser donataria autorizada con los de registrarse al amparo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (la “Ley de Fomento”). A veces se hace referencia a las organizaciones que se registran al amparo de esta ley con el acrónimo “CLUNI”, que corresponde al número de registro que se establece en la Ley.

¹⁰ Véase Lester M. Salamon y S. Wojciech Sokolowski (ed.), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volumen 2 (Kumarian Press, 2004) y Lester M. Salamn, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski (editors), *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volumen 1 (1999).

¹¹ Id., p. 430.

¹² Voluntariado y donaciones como proporción del PIB por país, 1995-2002 (los datos sólo incluyen los donaciones caritativas, no los que se otorgaron a grupos religiosos), disponible (en inglés) en <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/Comparative-Data-2004-FINAL.pdf>.

¹³ *Agenda Fiscal*, p. 57.

En última instancia, los autores dedicaron su atención a identificar los retos que enfrentan las donatarias autorizadas, habida cuenta de que se determinó que, dentro del marco legal mexicano, es esta condición la que ofrece a las OSC los mayores beneficios financieros. Lo más importante es que las donatarias autorizadas pueden recibir donaciones deducibles de impuestos.

En los últimos años, el gobierno de México (GdM) ha dado varios pasos para salvar algunos de los obstáculos que se identificaron en la *Agenda Fiscal*. Mediante un proceso de consultas a representantes de las OSC, el GdM llevó a cabo las siguientes reformas:

- Se amplió la elegibilidad para la condición de donataria autorizada al amparo de la Ley Federal de Impuesto Sobre la Renta (LISR), de forma que se incluya a varias otras categorías de organizaciones que otras leyes (por ejemplo, la de Fomento) definen como de beneficio público;
- Se simplificó el proceso de solicitud para adquirir la condición de donataria autorizada, en lo que se incluye que la solicitud pueda hacerse en línea, cosa que abrevió el tiempo que toma concluir el proceso de solicitud; hoy demora algunas semanas, mientras que antes podía demorar varios meses, y más todavía;
- Se lanzó un nuevo sistema de remisión de informes en línea, que ha contribuido a aumentar la transparencia de las donatarias autorizadas;
- Ha mejorado la disponibilidad de la información relativa al proceso que se sigue para adquirir la condición de donataria autorizada; por ejemplo, a través de la revisión de un extenso manual que describe el proceso, y de la publicación en su sitio web de otros materiales que explican el proceso en mayor detalle;
- Se emitió una carta resolución que confirma que, según los términos del *“Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta”*, las donatarias autorizadas pueden recibir donaciones deducibles de impuestos que remitan donantes estadounidenses, cosa que hace que donar resulte más atractivo¹⁴; y
- En 2010 se enmendó la LISR de modo que permitiera que las donantes autorizadas percibieran ingresos por actividades económicas que no tuvieran que ver con las actividades por las cuales se les otorgara trato preferencial¹⁵. Los ingresos de esas actividades no se gravan a menos que superen un diez por ciento (10%) del ingreso total de la organización; y el ingreso que provenga de tales actividades económicas y exceda el 10% del ingreso total de la organización se ha de gravar según la tasa vigente para las empresas¹⁶.

¹⁴ Véase, por ejemplo, la carta 600-04-05-2008-74888 expediente 243, registro 13818/08 que el SAT dirigió al Instituto Tecnológico Autónomo de México a 4 de julio de 2008. El “Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta” entró en vigor a 28 de diciembre de 1993, y la mayoría de sus disposiciones entró en vigor a 1 de enero de 1994. Véase el Artículo 22, Organizaciones Exentas, p. 23, (en inglés) en: <http://www.irs.gov/pub/irs-trty/mexico.pdf>.

¹⁵ Reforma que no ha sido bienvenida por algunas donatarias autorizadas mexicanas, que arguyen que, en términos prácticos, identificar y gravar los ingresos no relacionados les ha impuesto más obligaciones administrativas y financieras.

¹⁶ En 2012, la tasa impositiva para empresas es de 30%.

Sin embargo, todavía quedan retos significativos. En parte, este estudio se emprendió para responder a la necesidad de entender mejor el impacto de esas reformas e identificar cuáles son los obstáculos que opone el marco fiscal vigente.

B. METODOLOGÍA

Este documento se basa en información que se recogió en un estudio en que se hizo uso de una serie de herramientas de diagnóstico. Como parte de los esfuerzos que se hicieron para lograr una amplia valoración del marco fiscal que rige a las OSC de México, en este estudio se procuró la participación de diferentes partes interesadas, entre las que se cuentan representantes de las OSC, funcionarios de los entes reguladores gubernamentales, legisladores y académicos. El ICNL llevó a cabo una revisión de literatura y consultó a las partes interesadas para desarrollar qué temas y cuestiones específicas se abordarían en el estudio. Después organizó grupos focales, entrevistas con partes interesadas clave y encuestas en que consultó a los representantes de OSC, abogados y contadores al respecto del conocimiento del marco legal vigente y la experiencia que tuvieran con el mismo. Mediante tal proceso, más de novecientas partes interesadas pudieron identificar las restricciones y oportunidades que el marco legal y de regulación opone a las OSC, y además priorizar áreas de interés para reformas de leyes y políticas. Respondieron a la encuesta entrevistados de los treinta y un estados mexicanos y del Distrito Federal.

El ICNL intentó que el estudio fuera lo más amplio posible, pero se topó con algunas limitaciones. En primer lugar, los objetos del estudio son los marcos legal y fiscal vigentes, además de algunos de los principales problemas que esos marcos oponen a las OSC; pero eso no comprende todas las cuestiones que afectan al sector. En segundo lugar, en este estudio se tratan cuestiones que son pertinentes para los grupos que están constituidos ante la ley, aunque se reconozca que buena parte de la sociedad civil mexicana está formada por organizaciones informales. En la práctica, las leyes que rigen a las donatarias autorizadas, los beneficios financieros que éstas últimas y las OSC reciben, y las cuestiones que ellas traen consigo, afectan tan sólo a las organizaciones que cuentan con registro legal.

II. VISIÓN GENERAL DEL MARCO LEGAL

Según un informe de la Alianza Mundial pro Participación Ciudadana (CIVICUS) de 2011, que cita estadísticas del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), de la Secretaría de Gobernación, de los institutos electorales a nivel federal y estatal, y de investigaciones académicas, en México existen aproximadamente entre treinta y cinco mil y cuarenta mil organizaciones de la sociedad civil sin fines lucrativos¹⁷.

¹⁷ *Una Fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil* (Centro Mexicano para la Filantropía [Cemefi], Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo y Gestión Social y Cooperación, 2011), p. 29; Michael D. Layton, "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada", *Este País* 247 (1 de noviembre de 2011), disponible en <http://estepais.com/site/?p=35835>. Hay desacuerdo, sin embargo, en cuanto al

Por lo general, las OSC mexicanas son de constitución relativamente reciente. Como refleja la gráfica, casi todas las OSC que fueron entrevistadas para este estudio se constituyeron legalmente después de 1970, y hubo un aumento agudo en el número de ellas que se constituyó a fines de la década de 1990 e inicios de la de 2000, al cual siguió una caída también aguda a fines de la misma década de 2000. Puede ser que esa evolución guarde relación con algunos sucesos históricos, entre ellos el terremoto



que afectó la ciudad de México en 1985, la crisis económica de 1995 y varios sucesos relacionados con la transición de México hacia la democracia, de la que fueron parte las elecciones locales de 1991 y 1993 y las elecciones federales de 1994 y 1997¹⁸. En el año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) puso fin al control del poder que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejerció por décadas. En los últimos años, la aparición de las amenazas a la seguridad que representan los cárteles de la droga, la violencia criminal y los informes de abusos gubernamentales contra los derechos humanos han hecho que emerjan OSC nuevas para enfrentar esas cuestiones.

Aunque su número haya aumentado en los últimos años, la gran mayoría de las organizaciones se concentra en el Distrito Federal, o bien en las ciudades más pobladas o sus alrededores¹⁹. Según el Índice de CIVICUS para 2011, el 74.5% de las donatarias autorizadas y el 47.3% de las CLUNIS se encuentra en las veinte ciudades de mayor población²⁰.

A. FORMAS LEGALES

El marco legal mexicano permite que las OSC se constituyan según diferentes formas y persigan objetivos legítimos, entre los cuales se cuentan tanto el beneficio mutuo como intereses de beneficio público. Para adquirir reconocimiento legal, las OSC mexicanas deben registrarse ante el gobierno de su estado o el gobierno federal. En varias guías se describe en detalle los pasos que se han de dar para adquirir reconocimiento legal en México²¹.

tamaño del sector, cosa que tal vez pueda atribuirse en parte a la falta de una definición consistente de qué es una OSC. Algunas fuentes oficiales, aparentemente, se basan en cifras de hasta doscientas cincuenta mil organizaciones sin fines lucrativos.

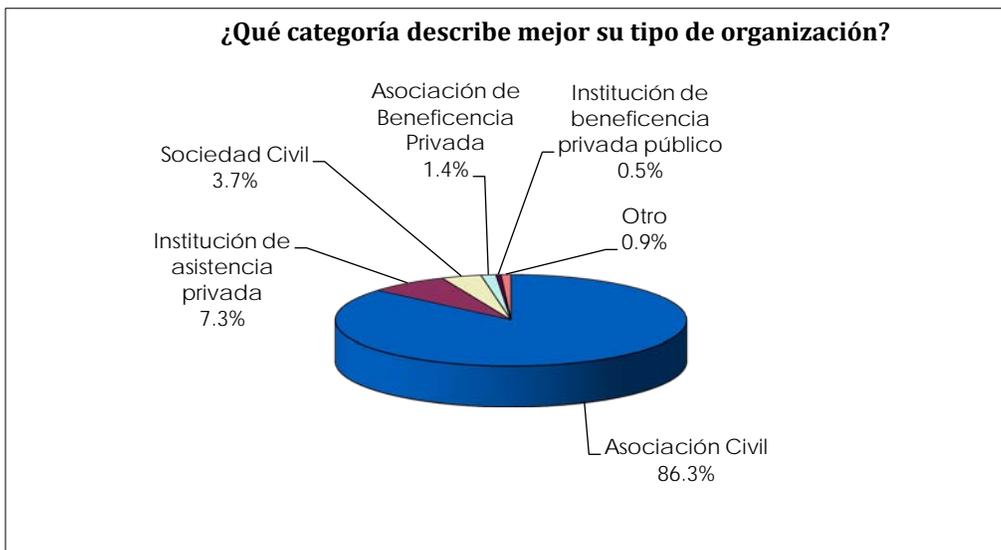
¹⁸ *Una Fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, p. 9.

¹⁹ Para más información al respecto de la concentración geográfica de las organizaciones en 2007, véase la *Agenda Fiscal*, p. 37-38.

²⁰ *Una Fotografía de la Sociedad Civil en México: Informe analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, p. 29.

²¹ Véase *Construyendo tu organización en 16 pasos* (cuyo original es *Building your organization in 16 steps*), guía muy completa que explica el proceso de registro legal (y se dedica a la constitución legal como asociación civil), que publicó en español Alternativas y Capacidades, en <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/16%20pasos%20a.edici%C3%B3n.pdf>; y *Beyond Borders: Observations for US organizations considering nonprofit incorporation in Mexico (Más allá de las fronteras: observaciones para organizaciones estadounidenses que quieran constituir una organización sin fines de lucro en México)*, que publicó

La mayoría de las OSC de México están organizadas según cuatro formas legales, a saber: asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada o instituciones/asociaciones privadas de beneficencia privada, sociedades civiles y fideicomisos. De las 881 OSC que respondieron a la encuesta que se aplicó en este estudio, más del 85% se constituyó como asociación civil, como se ilustra en la gráfica que sigue.



ASOCIACIONES CIVILES

Asociación civil²² es el grupo de personas que voluntariamente se asocian por un período de duración definida para llevar a cabo un propósito común que no prohíba la ley, de carácter que no sea predominantemente económico²³. El código civil de cada estado regula a las asociaciones civiles, delinea los fines para los cuales pueden existir y establece requisitos mínimos de gobierno. Esta definición tan amplia permite que las organizaciones lleven a cabo una gran variedad de propósitos y es menos restrictiva que los reglamentos que rigen a otras formas de organización. Por ejemplo, las asociaciones civiles están sujetas a menos restricciones al respecto de cómo generan ingresos y pueden decidir lo relativo a sus asuntos de gobierno interno con mayor flexibilidad.

Border Partnership en 2010 y disponible en:
[http://borderpartnership.hostcentric.com/BPP%20Beyond Borders Study.pdf](http://borderpartnership.hostcentric.com/BPP%20Beyond%20Borders%20Study.pdf).

²² Si desea más información al respecto del proceso de constitución de una asociación civil y los requisitos para ello, vea *Construyendo tu organización en 16 pasos*.

²³ Proyecto USIG (*United States International Grantmaking*, Programa Estadounidense de Subvención Internacional) del Consejo de Fundaciones, que se lleva a cabo en conjunto con el Centro Internacional de Legislación para Organizaciones sin Fines de Lucro; disponible (en inglés) en <http://usig.org/countryinfo/mexico.asp>.

INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA, INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA PRIVADA Y ASOCIACIONES DE BENEFICENCIA PRIVADA

Las instituciones de asistencia privada y las instituciones y asociaciones de beneficencia privada se constituyen según las leyes que las rijan en cada estado, para brindar asistencia social y humanitaria, como, por ejemplo, alimentos o servicios médicos para los necesitados. Esas organizaciones son objeto de la estrecha regulación de los Institutos o Juntas de Asistencia Privada de sus estados. Los Institutos o Juntas coordinan las actividades, dan asistencia legal y se encargan de la supervisión que asegure que los fondos que se asignen específicamente a la asistencia privada se usen para los propósitos que se definan en los estatutos de la organización. Además, es frecuente que las Juntas o Institutos sirvan de conducto para que sus instituciones miembro reciban otros beneficios, como la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), autorización de recibir donaciones deducibles de impuestos y exención de algunos impuestos estatales y locales. Las instituciones de asistencia privada y las instituciones y asociaciones de beneficencia privada califican automáticamente para las exenciones de impuestos, tanto por la naturaleza de sus actividades de beneficio público como por la continua supervisión gubernamental de que son objeto.

SOCIEDADES CIVILES

Las sociedades civiles se constituyen de acuerdo a los códigos civiles de los estados, mediante contratos en que los fundadores se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para llevar a cabo un propósito común, de naturaleza predominantemente económica, que no constituya especulación comercial. Relativamente pocas OSC se constituyen como sociedades civiles, en parte porque las disposiciones que las afectan ofrecen menos flexibilidad a sus miembros²⁴. Por ejemplo, el contrato que da origen a una sociedad solo puede modificarse por unanimidad de sus miembros²⁵. Esta forma legal puede ser la apropiada para una OSC que lleve a cabo actividades económicas regulares para su propio sostén, además de la sustentabilidad de otras organizaciones sin fines lucrativos.

FIDEICOMISOS

Los fideicomisos se rigen según la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC). Se constituye un fideicomiso cuando un donante dedica propiedades a un fin legal en particular, que puede ser de beneficio público o privado²⁶. El fideicomiso se puede constituir en vida del donante (mediante un escrito al efecto) o tras su fallecimiento (mediante un testamento). El donante debe

²⁴ Muchas organizaciones profesionales, como, por ejemplo, las firmas legales, son sociedades civiles porque se constituyen como sociedades de personas.

²⁵ Véase el Artículo 2698 del Código Civil del Distrito Federal:

http://www.icnl.org/research/library/files/Mexico/DF_Codigo_Civil_2011.pdf.

²⁶ Véase LGTOC §381.

designar una institución fiduciaria, autorizada según lo que establece la LGTOC, que cumpla las obligaciones del fideicomisario²⁷.

B. MARCO FISCAL

El marco fiscal de las OSC de México es parte de un marco legal más general y complejo que otorga diferentes beneficios e impone diferentes obligaciones a distintos grupos. Una vez que se registra, la OSC puede solicitar trato preferencial como organización que da beneficios al público, al amparo de la Ley de Fomento, de la LISR, o de ambas. Cada una de esas leyes tiene criterios de elegibilidad, procedimientos de solicitud, incentivos programáticos o financieros y cargas de reglamentación que le son propios²⁸.

Aunque las OSC se rigen por una combinación de leyes federales, estatales y locales, el alcance de este estudio se limita a las leyes, reglamentos y políticas federales que afectan más directamente la sustentabilidad de las OSC²⁹. En esta sección se examinan las leyes, reglamentos y disposiciones que establecen las condiciones para la exención de impuestos y para la obtención de estatus de beneficio público, así como las que estipulan lo relativo al tratamiento que se da a los ingresos y donaciones que perciban las OSC.

EXENCIÓN DE IMPUESTOS

En el Artículo 93 de la LISR las OSC quedan exentas, en lo general, de impuestos sobre la renta de una mayoría de fuentes³⁰. Una vez que cuente con reconocimiento legal en el estado que corresponda, o en el Distrito Federal, la OSC que procure una exención de impuestos debe registrarse como “persona moral con fines no lucrativos” ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT). En los Artículos 95 y 102 de la LISR se reconoce que es posible dividir a las organizaciones en las siguientes categorías generales de personas morales con fines no lucrativos:

- Instituciones de asistencia privada o instituciones de beneficencia privada, así como asociaciones civiles y sociedad civiles sin fines de lucro que se constituyan para beneficio de personas, sectores o regiones de escasos recursos, que se involucren en actividades tendientes a mejorar las condiciones de subsistencia y el desarrollo de las comunidades indígenas y los grupos vulnerables en razón de su edad, su género, o su condición de discapacidad;
- Organizaciones de investigación científica o tecnológica que se inscriban en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas;

²⁷ LGTOC §385.

²⁸ Las OSC también pueden elegir solicitar trato preferencial al amparo de un sistema paralelo de leyes estatales que fomentan a las organizaciones de la sociedad civil.

²⁹ Si desea más información al respecto de algunas leyes y reglamentos estatales y particulares que rigen al sector de las OSC, vea el Informe de País de la USIG para México (en inglés), en <http://www.usig.org/countryinfo/mexico.asp>.

³⁰ Las organizaciones sin fines de lucro de México no están obligadas a pagar impuestos sobre las rentas que provengan de, entre otras fuentes de ingreso, las cuotas de membresía, las donaciones o los ingresos que generen actividades que guarden relación con el cumplimiento de sus misiones.

- Asociaciones y sociedad civiles que se involucren en actividades culturales, de preservación ambiental y de dación de subvenciones;
- Organizaciones que estén autorizadas a enseñar, según la Ley General de Educación, además de asociaciones de padres y madres de familia;
- Instituciones que se constituyan por decreto presidencial o por ley;
- Cooperativas de consumo;
- Compañías de seguros mutuos y fondos de seguro agrícola y rural, que no operen con terceros;
- Compañías de inversión que se especialicen en fondos de jubilación (a excepción de las que se especialicen en capital social);
- Sociedades civiles y sociedades de responsabilidad limitada que se organicen para fines públicos y se involucren en el manejo descentralizado de unidades y distritos de irrigación;
- Partidos políticos; y
- Los entes de los gobiernos federal, estatal o local.

No obstante, las organizaciones sin fines de lucro (salvo los partidos políticos, los gobiernos federal, estatales y locales, las donatarias autorizadas y las empresas de inversión que se especialicen en fondos de jubilación) están obligadas a pagar impuestos sobre la renta por ingresos que deriven de (i) enajenación de propiedades, (ii) intereses y (iii) premios³¹.

Aunque la lista que vimos parece ser muy completa, las organizaciones de varias categorías no califican para exenciones de impuestos ni otro trato fiscal preferencial, aunque no tengan fines de lucro y en otras leyes se les reconozca como organizaciones de beneficio público³².

LA CONDICIÓN DE ORGANIZACIÓN DE BENEFICIO PÚBLICO

En México, no toda organización exenta de impuestos también se considera de beneficio público. En la mayoría de los países el gobierno no otorga todos los beneficios a todas las OSC, sino que concede ciertos beneficios a un subconjunto de ellas, según sus fines y actividades³³. Con el otorgamiento de los beneficios el gobierno persigue fomentar ciertas actividades, que usualmente tienen que ver con el bien común. Las OSC que llevan a cabo tales actividades reciben nombres distintos según los países, entre ellos los de “organizaciones de caridad” y “organizaciones de beneficio público”. Que una organización se considere de caridad o de beneficio público es, en lo fundamental, cuestión de reglamentación fiscal³⁴. Para fomentar la actividad de beneficio público, el marco legal conecta la condición de ser de beneficio público con un trato fiscal preferencial, o con otras formas de apoyo gubernamental. A cambio de esos beneficios, las organizaciones por lo

³¹ Artículo 93 y Título IV de la LISR.

³² Véase la discusión que figura en la sección “Obstáculos pendientes”.

³³ Si desea ver una discusión más amplia de las buenas prácticas internacionales para la concesión de beneficios fiscales, así como del papel que tales beneficios cumplen en la mejoría de un entorno que abra más posibilidades a las ONG, véase *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations (Directrices para legislación que afecte a las organizaciones cívicas)*, segunda edición (Nueva York, NY, 2004), que publicaron el Instituto Sociedad Abierta y el ICNL.

³⁴ Id.

general quedan sujetas a una supervisión más estricta que persigue garantizar que ellas en efecto usen sus activos para beneficio público³⁵.

El marco legal mexicano no da una sola definición del término “organización de beneficio público”. En vez de eso, la legislación mexicana contiene una miríada de referencias a “grupos sociales” y “organizaciones cívicas”, y además hace referencia a un buen número de categorías de organizaciones y actividades que se consideran “de interés público”. Esas listas no siempre son congruentes.

Para los fines de este estudio vamos a comparar dos leyes federales: la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (la “Ley de Fomento”), que definen criterios específicos para adquirir la condición de organización de beneficio público. Ambas leyes reconocen un cierto número de actividades que se consideran de beneficio público y otorgan ciertos beneficios a las OSC que lleven a cabo esas actividades y cumplan reglas y reglamentos específicos. Sin embargo, la lista de actividades de beneficio público de una de las leyes apenas concuerda con la lista de la otra. Más significativo todavía resulta ser que el reconocimiento como organización de beneficio público que se adquiriera en virtud de una de estas leyes no se traduce en reconocimiento como tal en los términos de la otra³⁶.

DONATARIAS AUTORIZADAS

Además de fijar los criterios para conceder una exención de impuestos, en la LISR se identifican los tipos de actividades u organizaciones de beneficio público que califican para solicitar la condición de donataria autorizada. Estas últimas disfrutan de cierto número de beneficios; por ejemplo:

- Quien haga una donación, ya sea a título personal o corporativo, a una donataria autorizada, puede deducir de impuestos una parte del monto de la donación, o bien su totalidad. Ya que reducen la obligación fiscal, esas deducciones de impuestos pueden convertirse en un incentivo poderoso para que los contribuyentes entreguen donaciones a las donatarias autorizadas.
- Generalmente las donatarias autorizadas no pagan impuestos federales sobre la renta, a menos que se trate de ingresos por negocios no relacionados con su objeto social que excedan el 10% del ingreso total de la OSC. Esa exención le ahorra a la organización el pago de impuestos corporativos sobre sus ingresos³⁷.
- En la mayoría de los casos, las donatarias autorizadas no pagan impuestos estatales sobre la renta. La existencia de exenciones fiscales varía de estado a estado.

³⁵ Id, p. 65.

³⁶ Ablanedo, *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, p. 44-45.

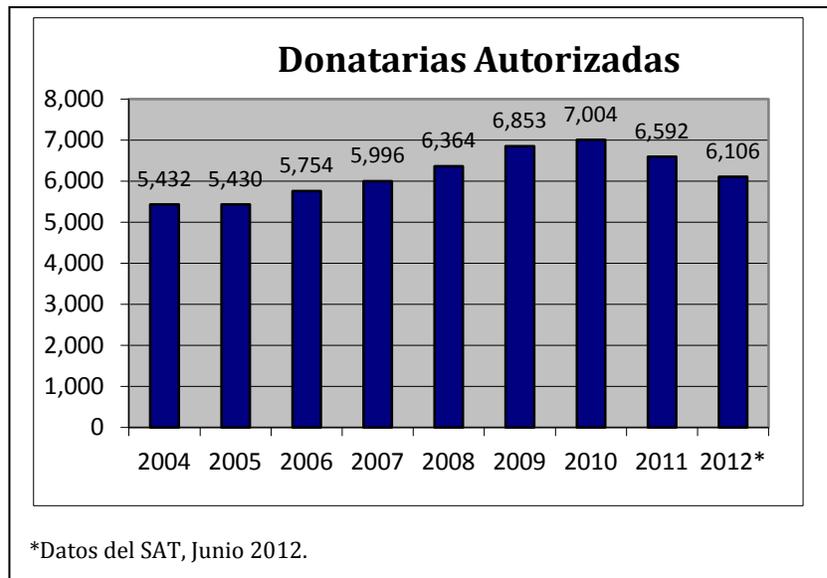
³⁷ Otras OSC sin fines de lucro pagan impuestos sobre la renta por ingresos no relacionados o bien por ingresos por servicios prestados a quienes no sean miembros de la OSC, siempre y cuando ese ingreso supere el 5% del ingreso total de la OSC. Véase el Artículo 93 de la LISR.

- Las donatarias autorizadas califican automáticamente para exoneraciones de impuestos sobre donaciones provenientes de donantes estadounidenses, en los términos de un tratado bilateral³⁸.
- Todos los años, el SAT publica una lista de donatarias autorizadas. Con esa lista, las donatarias autorizadas adquieren una mayor visibilidad pública, que conlleva que los donantes en potencia las identifiquen como posibles receptoras.

Para estar en posición de adquirir la condición de donante autorizada, la organización debe involucrarse en alguna de las actividades siguientes:

- Ayudar a los necesitados³⁹;
- Involucrarse en actividades educativas, según las define la Ley General de Educación;
- Llevar a cabo investigación científica o tecnológica;
- Participar en actividades de protección del medio ambiente;
- Apoyar o fomentar la cultura o las artes;
- Preservar los tesoros nacionales;
- Defender y promover los derechos humanos;
- Otorgar becas; y
- Subvencionar a otras donatarias autorizadas.

Toda donataria autorizada, sin que importe la forma particular de su constitución legal, debe cumplir un cierto número de reglas operativas y financieras que se exponen en la LISR y aplica el SAT. En concreto, una donataria autorizada primero debe recibir una carta de acreditación de otro ente de gobierno, en que se manifieste que la organización en efecto persigue los fines para los cuales se constituyó y dedica sus activos exclusivamente a



ello⁴⁰. No se le permite distribuir activos a ninguna persona ni organización, salvo en concepto de servicios prestados o de enajenaciones a favor de otras donatarias autorizadas. No puede

³⁸ Véase la discusión que aparece en la página 29.

³⁹ "Ayudar a los necesitados" comprende lo siguiente: subsistencia, asistencia médica y psicológica, educación, capacitación para empleo, prevención de desastres y atención en caso de que ocurran, violencia intrafamiliar, asistencia legal, asistencia en caso de desastres y apoyo funerario, trabajo con refugiados y migrantes y trabajo en temas de equidad de género. Véase el Artículo 95 de la LISR.

participar en política⁴¹. La donataria autorizada también debe limitar sus gastos administrativos a un 5% de las donaciones deducibles de impuestos y de cualquier ingreso por intereses que perciba de tales donaciones. En caso de su disolución, los activos que resten se deben ceder a otra donataria autorizada, según se indique en una disposición obligatoria e irrevocable que debe formar parte de los estatutos de la organización.

Toda donataria autorizada debe apegarse a las reglas de supervisión y transparencia del SAT. En cumplimiento de las enmiendas que se hicieron al Código Fiscal en 2007, la donataria autorizada debe informar al SAT de cualquier transacción que lleve a cabo con una parte relacionada y de todo servicio que dé o todo bien que adquiera de sus donantes⁴². A la donataria autorizada generalmente se le exige someterse a una auditoría anual, aunque el SAT ha eximido de ese requisito a las organizaciones cuyo ingreso anual sea inferior a dos millones de pesos (MXN 2,000,000)⁴³. Las donatarias autorizadas deben renovar su condición anualmente. El SAT puede revocar la condición de donataria autorizada en caso de que la organización no cumpla sus obligaciones. Tan sólo en el primer semestre de 2012, el SAT retiró la condición de donataria autorizada a setecientas cincuenta y seis organizaciones, por no cumplir los requisitos de remisión de informes⁴⁴.

A pesar de esa mengua en el número total de donatarias autorizadas, las solicitudes de condición de donataria autorizada se han incrementado tremendamente en los últimos años. De enero a julio de 2011, el SAT autorizó a casi setecientas organizaciones, lo que representa un incremento de 12% en el número de solicitudes⁴⁵. Tal vez esto se deba a que el SAT ha introducido un sistema simplificado de solicitudes en línea, a las enmiendas de los reglamentos fiscales que ampliaron el universo de organizaciones que pueden solicitar la condición de donataria autorizada, o la reducción del tiempo que demora procesar las solicitudes, que se abrevió de nueve meses a tres meses.

OSC REGISTRADAS SEGÚN LA LEY DE FOMENTO (CLUNIS)

En la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (la “Ley de Fomento”) de 2004 se reconoció la importancia de las actividades de las OSC en pro del desarrollo de México y se creó el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. A toda organización que se registre se le asigna una Clave Única de Registro (CLUNI), prerequisite para recibir fondos públicos. La Ley de Fomento aspira a fomentar la actividad cívica,

⁴⁰ El SAT otorga a las solicitantes la condición temporal de donatarias autorizadas, puesto que les permite un plazo de seis meses para que obtengan la carta de acreditación.

⁴¹ Según el Artículo 97 II de la LISR, las OSC que tengan la condición de donatarias autorizadas no pueden “intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación”. En ese mismo artículo se hace una excepción a favor de las publicaciones o análisis que hagan OSC que no tengan naturaleza proselitista, y también de la asistencia técnica que se dé a entes de gobierno previa solicitud por escrito al efecto.

⁴² Véase la LISR §97(VII).

⁴³ Al momento de su publicación, dos millones de pesos (MXN 2,000,000) equivalían a aproximadamente ciento cincuenta y cuatro mil cuatrocientos dólares (USD 154,400). Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Resolución Miscelánea Fiscal para 2012*, sección. I.2.15.1 (diciembre de 2011).

⁴⁴ Estadísticas del SAT a junio de 2012, disponibles en

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio ftp/publicaciones/donatarias/Estadisticas_180612.xls.

⁴⁵ Entrevista a un funcionario del SAT.

no a regular al sector. En la Ley de Fomento se establece un mandato general para que las secretarías de gobierno faciliten la mayor participación de las OSC en el desarrollo de las políticas públicas, y fomenta la entrega de fondos públicos al sector. También se reconoce como de beneficio público a un cierto número de actividades, entre ellas las siguientes:

- Asistencia social;
- Programas de nutrición;
- Participación cívica;
- Asistencia jurídica;
- Desarrollo rural y de los pueblos y comunidades indígenas;
- Promoción de la equidad de género;
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- Desarrollo comunitario;
- Defensa y promoción de los derechos humanos;
- Promoción del deporte;
- Salud y salubridad;
- Protección ambiental;
- Desarrollo sustentable urbano y rural;
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- Mejora de la economía;
- Protección civil; y
- Apoyo a la creación y fortalecimiento de la sociedad civil.

A las CLUNIS se les prohíbe participar en política partidaria y hacer proselitismo religioso. Aunque también pueden solicitar fondos públicos para ciertas actividades, no hay garantía de que los reciban. Por ejemplo, sólo las CLUNIS pueden participar en concursos para dar servicios sociales tales como capacitación laboral o servicios médicos al amparo del Programa de Coinversión para el Desarrollo de la SEDESOL; sin embargo, como en cualquier concurso, a los solicitantes no se les garantiza que vayan a recibir financiación.

Además de poder solicitar fondos públicos, las CLUNIS tienen derecho a:

- Participar en el Consejo Técnico Consultivo, cuerpo que se establece en la Ley de Fomento con el fin de facilitar las mejores relaciones entre las OSC y el gobierno y fomentar una mayor participación en el desarrollo de las políticas; y
- Participar en la planificación, ejecución y monitoreo de políticas, programas, proyectos y procesos que emprenda la Administración Pública Federal (APF)⁴⁶.

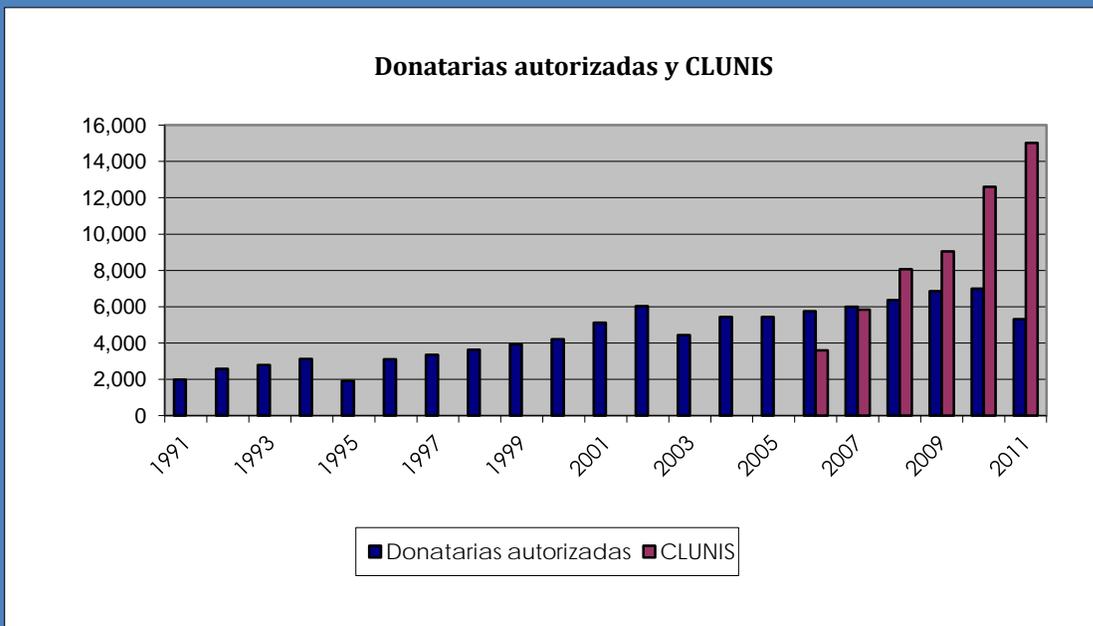
Las CLUNIS deben además obedecer las reglas operativas, contables y de remisión de informes que se establecen en la ley de Fomento. Entre esas reglas están la de tener un sistema contable que siga las normas de contabilidad generalmente aceptadas, y la de remitir informes

⁴⁶ La APF comprende a todas las secretarías y dependencias del gobierno federal.

anuales a la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC, en que se informe de logros, se presente información financiera y se explique de qué modo se usó el apoyo público. En caso de su disolución, una CLUNI debe dirigir el resto de sus activos a otra CLUNI.

Donatarias autorizadas vs. CLUNIS

De las casi cuarenta mil organizaciones privadas sin fines de lucro que existen en México, a diciembre de 2011 más de quince mil estaban registradas como CLUNIS, y poco menos de seis mil gozaban además de la condición de donatarias autorizadas. Unas dos mil quinientas organizaciones gozan de ambas condiciones. El número de CLUNIS ha aumentado significativamente desde 2005, año en que había unas cuatro mil. Al mismo tiempo, el número de donatarias autorizadas casi no ha sufrido variación. Entre las organizaciones que respondieron a la encuesta, ochocientas veinte (95.2%) eran CLUNIS y apenas cuarenta y cinco (5%) dijeron tener la condición de donatarias autorizadas.



Los expertos y representantes de las OSC dan varias razones de que el número de CLUNIS se haya casi cuadruplicado de 2006 a 2011 mientras que el de donatarias autorizadas se estancó. La razón que se da con más frecuencia, como se discute a continuación, es la falta de comprensión del proceso que se ha de seguir para adquirir la condición de donataria autorizada. Además, las obligaciones a que la donataria autorizada debe dar cumplimiento son de más difícil observancia.

* La gráfica se tomó de Michael D. Layton, "Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada", Este País 247 (1 de noviembre de 2011), disponible en <http://estepais.com/site/?p=35835>. Los datos son del SAT, la SEDESOL y el INEGI.

C. EXENCIONES DE IVA, DERECHOS DE ADUANA Y OTROS IMPUESTOS

EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

Todos los ciudadanos y todas las organizaciones que se constituyan legalmente en México y participen en la enajenación de bienes, la dación de servicios, la donación de uso temporal o disfrute de bienes o la importación de bienes o servicios dentro del territorio mexicano están obligados a pagar el impuesto al valor agregado (IVA), a una tasa de 16%⁴⁷. Las OSC sin fines lucrativos están exentas del pago de IVA por los servicios que dan, siempre y cuando los servicios quepan en una de las categorías siguientes:

- Servicios de educación;
- Servicios de salud;
- Espectáculos públicos;
- Publicación de libros, revistas o periódicos;
- Loterías y rifas; y
- La importación de bienes que donen residentes en el extranjero a organizaciones que gocen de la condición de donatarias autorizadas según lo autorice el SAT.

DERECHOS DE ADUANA

Las organizaciones que gocen de la condición de donatarias autorizadas y reciban bienes del extranjero pueden solicitar que se les exonere de impuestos de importación sobre ciertas donaciones en especie⁴⁸.

Entre los tipos de donaciones en especie que son de relevancia particular para las OSC se encuentran los siguientes:

- Ambulancias y clínicas móviles;
- Autobuses escolares y computadoras para centros educativos;
- Camiones de bomberos;
- Camiones para recoger de basura;
- Equipo médico e instrumentos de laboratorio; y
- Sillas de ruedas y equipos ortopédicos.

EL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA

En enero de 2008 entró en vigencia en México el recién creado Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). El IETU fue el componente clave de una importante reforma fiscal que emprendió el

⁴⁷ Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) §1. Tómese nota de que la tasa de IVA por la enajenación de bienes o dación de servicios en la frontera entre México y Estados Unidos es del 11%. Id. §2.

⁴⁸ Véase *Guía para Donativos en Especie a México*, International Community Foundation y Fundación Internacional de la Comunidad, A. C., disponible en http://fichaja.org/portal/images/documentos/guia_donativos.pdf.

presidente Felipe Calderón. Según la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, los ciudadanos mexicanos, las personas morales y los residentes en el extranjero “con establecimiento permanente en el país” están obligados a pagar un impuesto empresarial a tasa única sobre los ingresos que perciban de las actividades siguientes:

- Enajenación de bienes;
- Prestación de servicios independientes; y
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

Los ingresos que perciban las donatarias autorizadas están exentos del impuesto a tasa única en los casos en que también estén exentos del impuesto sobre la renta, en los términos de la LISR⁴⁹.

III. IMPACTO DE LAS REFORMAS: HALLAZGOS DEL ESTUDIO

En la *Agenda Fiscal* se identificaron varios problemas que el marco legal opone a las OSC y se presentaron sugerencias al respecto de cómo eliminar o reducir las cargas que representan. Del momento de publicación de la *Agenda Fiscal* a la fecha, y en consulta con las OSC, el gobierno ha instituido una serie de reformas y cambios de políticas, con la intención de mejorar el entorno de las OSC. Algunos de los cambios abordaron directamente los obstáculos que se identificaron en la *Agenda Fiscal*, además de otras cuestiones importantes que identificaron las OSC que respondieron a la encuesta, las personas que fueron entrevistadas y quienes participaron en los grupos focales de este estudio.

A. DONATARIAS AUTORIZADAS

ADQUIRIR LA CONDICIÓN DE DONATARIA AUTORIZADA

ELEGIBILIDAD

ASUNTO: En la *Agenda Fiscal* se hizo notar que los criterios de elegibilidad para recibir donaciones deducibles de impuestos (en régimen de donataria autorizada) eran demasiado restrictivos. Los criterios de elegibilidad que se indican en la LISR no incluyen a todas las categorías de actividades que se reconocen como “de interés público” en otras leyes mexicanas, incluso la de Fomento y la de Asistencia Social⁵⁰. Que los criterios de elegibilidad sean así de estrictos es uno de los factores que hace que el número de donatarias autorizadas siga siendo relativamente pequeño y que muchas OSC que obran a favor del interés público no tengan acceso a beneficios financieros importantes que podrían contribuir a sostener sus actividades.

⁴⁹ Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única, § 4.

⁵⁰ Véase Ablanado, *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, p. 28-36.

Obstáculos que dificultan adquirir la condición de donataria autorizada, según se identificaron en la *Agenda Fiscal*

En la *Agenda Fiscal*, las dificultades que enfrentan las OSC para adquirir la condición de donatarias autorizadas, cumplir los requisitos y reglamentos y alcanzar la sustentabilidad financiera se identificaron como obstáculos que se oponen a la existencia de una sociedad civil más vigorosa. En particular:

- La naturaleza confusa y a menudo contradictoria de las leyes que rigen el sector hace difícil que las OSC y los donantes entiendan cuáles son sus derechos y obligaciones.
- Muchas organizaciones se encuentran con que los elevados costos financieros y humanos que comporta adquirir y conservar la condición de donataria autorizada superan a los beneficios.
- Muchas organizaciones no califican para convertirse en donatarias autorizadas porque en la LISR solo se reconoce a algunas categorías de actividades como susceptibles de recibir beneficios fiscales.
- El gobierno y el público tienen una imagen negativa del sector de las OSC en su conjunto.

REFORMA: La elegibilidad para adquirir la condición de donataria autorizada se amplió de modo que incluya otras actividades que llevan a cabo las OSC. A partir de 2007, el SAT amplió el universo de OSC que pueden calificar para solicitar la condición de donatarias autorizadas, universo que hoy incluye lo siguiente:

- Grupos pro equidad de género;
- Organizaciones que apoyen los derechos de los inmigrantes;
- Grupos que den asistencia legal y sirvan a una mayor diversidad de mexicanos⁵¹; y
- Organizaciones que promuevan la participación cívica⁵².

La ampliación de la elegibilidad para adquirir la condición de donataria autorizada es un paso por el buen camino. Un funcionario del SAT puso de relieve el “tremendo impacto” que ha de tener la ampliación de las categorías de OSC que califican para adquirir la condición de donatarias autorizadas de modo que incluyera a las que promueven la participación cívica:

Estoy hablando de aquellas organizaciones a cargo de fiscalizar a las autoridades o evaluar la su transparencia, respeto por los derechos humanos, y mejoras en la comunidad: pavimentación, recolección de basura, e incluso la protección de animales . . . Todos estos ejemplos caben dentro de la categoría de Servicios y Obras Públicas, así que ahora hay diversidad entre los tipos de organizaciones elegibles para recibir el estatus de donatarias autorizadas⁵³.

A pesar de la posición que tomó el SAT, sigue habiendo desacuerdo entre las OSC en cuanto al alcance de las reformas, además de la sensación de que es necesario ampliar más las categorías.

⁵¹ Resolución miscelánea fiscal para 2007, Sección I.3.9.6.

⁵² Véase la Resolución miscelánea fiscal para 2012, Sec. I.3.9.3.

⁵³ Entrevista que hizo ICNL a un funcionario clave del SAT en septiembre de 2011.

Según una nota de prensa que en julio de 2012 publicó una coalición de OSC, de nombre “Fortaleciendo Causas Ciudadanas”:

A pesar de la importante contribución que hacen las OSC a la sociedad mexicana, muchas no pueden acceder al régimen de donatarias autorizadas. Muchas, incluso, ni siquiera pueden ser consideradas como personas morales con fines no lucrativos, de conformidad con el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR); entre ellas, se encuentran organizaciones sociales que tienen como fin promover la participación cívica, defender los derechos de los consumidores o la libertad de expresión y prensa, fortalecer a otras OSC o fomentar la educación. Este régimen fiscal obsoleto no estimula la filantropía y niega el derecho a gozar de estímulos fiscales a la mayoría de las OSC⁵⁴.

Cuestión que también plantearon varios participantes en los grupos focales:

El artículo 5 de la Ley de Fomento menciona todas las actividades que son reconocidas por el Estado Mexicano como de interés público y que deben ser fomentadas por las dependencias gubernamentales, entre otras cosas con estímulos fiscales.

No tenemos aun deducibilidad como donataria autorizada, hemos tenido algunos problemas como donataria porque el objeto social que nosotros tenemos no está reconocido por el Artículo 95 [de la Ley del Impuesto Sobre la Renta]. . . Hemos tratado de ampliar muchísimo el objeto social para tratar de acceder al registro de donataria.

EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD

ASUNTO: Según la *Agenda Fiscal*, las OSC encuentran que el procedimiento que se debe seguir para adquirir la condición de donataria autorizada es burocrático y costoso. Además, las partes interesadas no tienen acceso adecuado a la información a ese respecto.

REFORMAS: El SAT ha adoptado un buen número de tecnologías nuevas, lo que constituye un esfuerzo de simplificar los procesos de solicitud y remisión de informes relativos a la condición de donataria autorizada. Por ejemplo, los solicitantes pueden usar la tecnología de firma electrónica para remitir algunos de los documentos que son necesarios para lograr la autorización.

Aunque el uso más intenso de la tecnología tal vez haya contribuido a reducir algunos de los costos que apareja el solicitar la condición de donataria autorizada, y tal vez también a reducir el tiempo que demora el SAT en dar una respuesta, el proceso sigue siendo engorroso. Por ejemplo,

⁵⁴ Véase la nota de prensa de 13 de julio de 2012, titulada *Organizaciones de la sociedad civil reiteramos al SAT nuestra demanda para que amplíe el régimen de donatarias autorizadas*, disponible en: <http://www.causasciudadanas.org/2012/07/comunicado-de-osc-para-el-sat-sobre.html>.

una de los participantes en un grupo focal se quejó de que los defectos técnicos del sistema en línea por largo tiempo impidieron que su organización pudiera entrar al sitio web del SAT.

Durante varios años el SAT ha tenido una guía que se refiere al procedimiento para adquirir la condición de donataria autorizada. El texto de la guía se revisó en agosto de 2008 y en febrero de 2012, en su manual *“Donatarias autorizadas: requisitos, beneficios y obligaciones fiscales”*⁵⁵, que complementa el manual general con descripciones más detalladas de cada uno de los pasos que sigue el procedimiento de autorización en el sitio web del SAT. Hoy en día el SAT entrega por escrito instrucciones que los solicitantes deben seguir a todo lo largo del proceso de autorización y además incluye estimaciones del tiempo que debe demorar cada uno de los pasos.

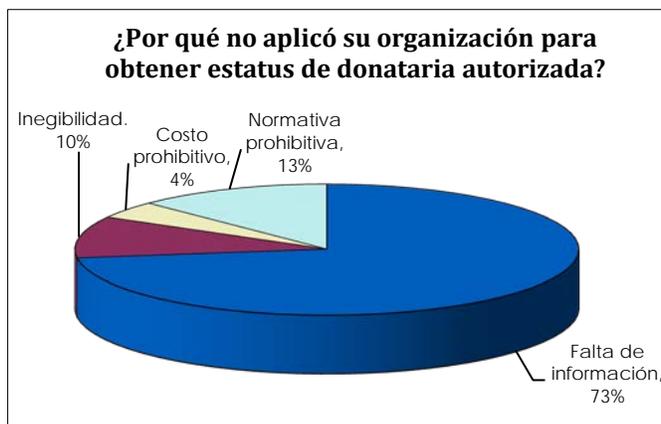
Con esos cambios se ha ayudado a que las partes interesadas reciban mejor información al respecto del proceso de solicitud, cosa que tal vez haya contribuido a que el número de solicitudes de la condición de donataria autorizada haya aumentado en el curso de los últimos dos años.

Aunque ahora se cuente con un buen número de recursos que explican el procedimiento de adquisición de la condición de donataria autorizada, las OSC que respondieron a las encuestas y quienes participaron en los grupos focales señalaron la necesidad de que haya más información al respecto. En palabras de una persona que participó en un grupo focal:

Una de las grandes dificultades es al principio averiguar por dónde encontrar el camino adecuado para el trámite de la donataria autorizada.

La falta de información al respecto del proceso fue uno de los temas que más frustraron a los encuestados en cuanto a devenir donatarias autorizadas, como se muestra en la gráfica. La mayoría de quienes respondieron a la encuesta dijo que sus organizaciones nunca han intentado ser donatarias autorizadas porque no tenían suficiente información al respecto del proceso.

Las respuestas que se dieron a la encuesta reflejan las dificultades que han tenido las OSC al solicitar la condición de donatarias autorizadas. Cuando se les preguntó si alguna vez habían presentado solicitud al respecto, el 59% de las ochocientas veintinueve personas que respondieron lo hicieron afirmativamente. Ya en respuesta a un cuestionario de seguimiento en que se inquirió si en algún momento el SAT llegó a aprobar la solicitud, apenas cuarenta y cinco OSC respondieron afirmativamente; la mayoría de las demás OSC que participaron en la encuesta no respondió a esa pregunta de seguimiento.



⁵⁵ *Donatarias Autorizadas: Requisitos, ventajas, obligaciones fiscales* (SAT: 28/02/12), disponible en: ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio ftp/publicaciones/folleto12/donautoriz_03052012.pdf.

A pesar de los recientes esfuerzos del SAT para educar a distintas secretarías y homogenizar los procesos que siguen para emitir cartas de acreditación, las OSC que participaron en esta encuesta identificaron a la carta de acreditación como raíz particularmente significativa de confusión y demoras. De las cuatrocientas veintidós OSC que respondieron a la pregunta de la encuesta que se refería a los obstáculos con que se toparon al solicitar la carta de acreditación, un 26% informó de la dificultad de saber cómo presentar la solicitud y un 27% manifestó que la dependencia gubernamental se había demorado noventa días para responder a la solicitud de la carta de acreditación.

Entre las OSC que vieron denegadas sus solicitudes de adquisición de la condición de donataria autorizada, un 60% informó que el SAT pidió correcciones técnicas específicas, 20% manifestó que el SAT no dio ninguna explicación de la denegación, y otro 20% aseveró que el SAT denegó sus solicitudes por razones erróneas.

Algunos funcionarios del SAT están de acuerdo en que deberían esforzarse más para que sus guías y materiales relativos al proceso de solicitud para adquirir la condición de donataria autorizada sean más accesibles para las OSC; sin embargo, la falta de recursos – tanto financieros como humanos – impide que este ente de gobierno emprenda otras actividades. En cambio, el INDESOL, que es el ente que rige a las CLUNIS, ha emprendido una campaña activa para educar a las OSC al respecto de cómo convertirse en CLUNIS. Esto puede explicarse, en parte, porque los dos entes persiguen objetivos diferentes. El INDESOL considera que la promoción de las OSC es parte integral de su misión. El SAT, por otro lado, concentra sus esfuerzos en la administración del sistema fiscal, y ampliar el número de donatarias autorizadas que puedan recibir donaciones deducibles de impuestos no es una de sus metas principales.

APOYO DE PROFESIONALES

ASUNTO: Cuando se redactó el borrador de la *Agenda Fiscal*, a muchas OSC les resultó difícil surcar las aguas del proceso que conlleva adquirir la condición de donataria autorizada sin la asistencia de profesionales del Derecho o las Ciencias Contables. Problema que se exacerbó porque no hay suficientes abogados ni contadores que tengan conocimientos del marco fiscal que rige a las OSC. Reconocido el problema, en la *Agenda Fiscal* se recomendó capacitar a esos profesionales para garantizar que tuvieran el conocimiento apropiado para asistir a las OSC.

REFORMA: Para enfrentar este problema, el SAT creó un registro de profesionales del Derecho y las Ciencias Contables que pudieran apoyar a las donatarias autorizadas. Además, el SAT les ofrece a esos profesionales educación continua en temas que son pertinentes para las donatarias.

Y, sin embargo, las OSC todavía pueden tener dificultades para encontrar a un profesional competente, o pagar sus honorarios. En general, cerca del 47% de quienes respondieron a la encuesta dijo haber recurrido a otro asesor legal o contable porque el anterior carecía de la experiencia necesaria. Una de las participantes en un grupo focal describió el lado malo de la asistencia legal gratuita en lo que a navegar el proceso de solicitud de la condición de donataria autorizada se refiere:

Nosotros tratamos durante tres años sin lograr nada, con mucha suerte dimos con un despacho de abogados que tienen un departamento pro bono que se hicieron cargo y nos sacaron el trámite en nueve meses. Pero pasaban algunas cosas que me parecieron muy ilógicas. En definitiva lo que nos llamó la atención es que para que nos dieran la autorización de donatarias se eliminaban algunas actividades que aparecían en el Acta Constitutiva, como actividades culturales y recreativas, a pesar de que existe una convención internacional firmada por México en donde dice claramente que las personas con discapacidad tienen derecho a este tipo de actividades. Esto desapareció de la constitución, aunque nosotros lo seguimos haciendo.

REQUISITOS PARA REMITIR INFORMES

ASUNTO: La Ley de Fomento y la LISR exigen que rindan informes las organizaciones a ellas sujetas. Sin embargo, en la *Agenda Fiscal* se hizo notar que el principal requisito es que las organizaciones rindan cuentas al gobierno. Las organizaciones tienen pocas obligaciones de darle información al público. Hacer que la información programática y financiera sea más accesible al público podría mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del sector.

REFORMA: En 2007 el SAT introdujo un mecanismo de remisión de informes en línea para donatarias autorizadas, como esfuerzo para aumentar la transparencia. Las donatarias autorizadas deben remitir informes para renovar su condición de tales. Los informes que se remiten mediante ese sistema están a disposición del público.

Este sistema en línea aumenta la rendición de cuentas y la transparencia de las donatarias autorizadas y pone información útil al alcance del público. Sin embargo, son muchos los mexicanos que no saben que existe el sitio web o no tienen acceso a ese tipo de tecnología. Además, al menos una de las participantes en los grupos focales se quejó de que el sistema de remisión de informes en línea no era confiable en la práctica:

La contadora fue a Hacienda para renovar la cuestión que cada año se tiene que renovar, nosotros ya lo habíamos hecho y no había habido problema, pero le dijeron que ya todo estaba por Internet, que tenía que hacerlo por Internet. Entonces trataba de hacerlo por Internet y siempre estaba la línea inutilizable, volvió a Hacienda y le dijeron que no podían hacer nada, que por Internet. Y entonces se acabó el plazo y le dijeron que ya no había manera de renovarlo, que tenía que volver a presentarlo. Y en eso estamos.

ASUNTO: Las donatarias autorizadas cuyos ingresos anuales están por encima de cierto monto deben someterse a una auditoría anual. En la *Agenda Fiscal* se hizo notar que el monto debería ser

más alto, puesto que la exigencia de la auditoría representaba un peso irracional para las OSC más chicas.

REFORMA: El SAT hizo el esfuerzo de reducir las cargas administrativas y financieras que pesan sobre las donatarias autorizadas, al elevar sustancialmente el umbral de ingreso anual que hace necesario someterse a costosas y obligatorias auditorías externas. En 2011 el umbral de ingresos se aumentó de cuatrocientos mil pesos (MXN 400,000) a dos millones de pesos (MXN 2,000,000)⁵⁶. Esa reforma le trajo un alivio real a las donatarias autorizadas medianas y más chicas⁵⁷, y eliminó un incentivo negativo que jugaba contra las OSC que deseaban solicitar la condición de donataria autorizada pero no tenían certeza de que la posibilidad de recibir donaciones deducibles de impuestos fuera suficiente para justificar los costos que le venían aparejados.

MARCO FISCAL QUE RIGE A LAS DONATARIAS AUTORIZADAS

El marco fiscal que rige a las donatarias autorizadas es muy complejo, y, entre las OSC, los donantes y las demás partes interesadas, causa confusión al respecto de cuáles son sus derechos y obligaciones.

TRATAMIENTO FISCAL DE LAS DONACIONES

ASUNTO: Según la *Agenda Fiscal*, muchas OSC creyeron que los mayores incentivos fiscales habrían de fomentar una mayor filantropía en México⁵⁸. Al mismo tiempo, sin embargo, el GdM creía que las exoneraciones de impuestos eran demasiado generosas.

REFORMA: Antes de 2007, en México las personas naturales o morales podían deducir de sus ingresos brutos gravables el cien por ciento de las donaciones que hicieran a una donataria autorizada. A partir de 2007, sin embargo, México hizo reformas fiscales, entre las que se cuenta la introducción de un impuesto a tasa única (el IETU) para personas naturales y morales. El IETU limita las deducciones posibles sobre las donaciones que se hagan a las donatarias autorizadas a 7% del ingreso gravable del donante (utilidad fiscal, en los términos que la define la LISR)⁵⁹.

La ley de impuesto a tasa única no llegó a afectar las deducciones para fines caritativos, pero sólo por los esfuerzos que hicieron los representantes de la sociedad civil para educar a los legisladores al respecto de conservar ese incentivo a la donación. El GdM argüía que la introducción de un impuesto a tasa única necesariamente trae consigo la eliminación de casi todas las exoneraciones y deducciones que existan de previo. Sin embargo, al Poder Legislativo le persuadió la evidencia que presentaron los grupos de la sociedad civil al respecto de la necesidad de mantener la deducción de impuestos sobre donaciones para donatarias autorizadas y los ejemplos, tomados de la esfera internacional, de tasas fiscales únicas similares que van acompañadas de deducciones.

⁵⁶ Sección I.2.15.1 de la *Resolución Miscelánea Fiscal para 2012* (diciembre de 2011).

⁵⁷ Aunque la encuesta de ICNL no hizo preguntas al respecto del número de OSC que podrían calificar para esta medida de alivio, más del 70% de las OSC que respondieron a la encuesta dijeron que sus presupuestos anuales eran inferiores a los quinientos mil pesos (MXN 500,000).

⁵⁸ *Agenda Fiscal*, p. 80.

⁵⁹ Véase la Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única § 5(VIII); LISR §31.

DONACIONES TRANSFRONTERIZAS

ASUNTO: De acuerdo a la *Agenda Fiscal*, “Falta claridad en las provisiones sobre donaciones transfronterizas en especie y en efectivo, lo cual fomenta una aplicación arbitraria de las disposiciones al respecto y provoca retrasos y complicaciones, desincentivando estas donaciones.” La situación relativa a las donaciones transfronterizas ya era complicada en 2002, año en que México reestructuró significativamente su Código Fiscal. Entre las disposiciones que se ubicaron y numeraron de distinto modo está la de la LISR que se cita en el “Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta”, que sirve para identificar a la categoría de OSC que es elegible para recibir donaciones transfronterizas deducibles de impuestos. Puesto que la disposición que se cita en el Convenio ya no se refiere a las donatarias autorizadas, los donantes estadounidenses no estaban seguros de que pudieran pedir una deducción sobre las donaciones que le hicieran a esas organizaciones.

REFORMA: La Alianza Fronteriza de Filantropía, la International Community Foundation (ICF) y la Fundación Internacional de la Comunidad (FIC) trabajaron con un congresista mexicano, el licenciado Carlos Torres Torres, representante de Baja California, para redactar y publicar una guía bilingüe que explica cuál era el trato fiscal a aplicar a las donaciones transfronterizas en especie que se hagan a favor de donatarias autorizadas.

Además de esa guía, en 2008 el SAT emitió una carta resolución que aclaró las disposiciones de la LISR que afectan a las donaciones transfronterizas que involucren a Estados Unidos. Con esa carta el SAT confirmó que las donatarias autorizadas mexicanas equivalen a la clase de OSC que se identifica en el “Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta”⁶⁰. Eso quiere decir que los donantes estadounidenses pueden hacer donaciones deducibles de impuestos a esas organizaciones, con lo que se restablece un útil incentivo para que los donantes estadounidenses apoyen a las donatarias autorizadas mexicanas.

A pesar de las reformas que se hicieron tanto al trato fiscal de las donaciones como a las donaciones transfronterizas, algunas partes interesadas todavía tienen dificultades para entender el marco fiscal. De las OSC entrevistadas, un 39.6% informó que el personal de sus organizaciones tenía poco conocimiento de las leyes fiscales que rigen a las OSC en México, y un 6.8% dijo no tener ningún conocimiento de esas leyes.

B. FONDOS PÚBLICOS

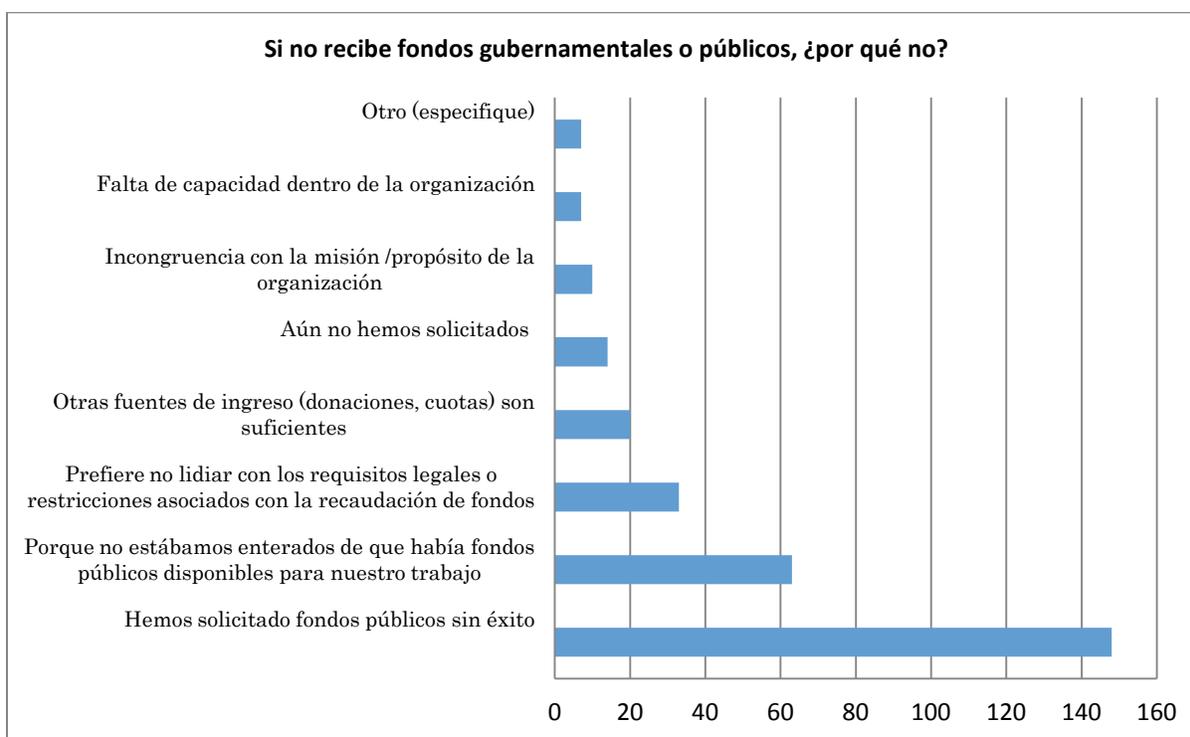
ASUNTO: Los criterios que permiten acceso a fondos públicos varían de secretaría a secretaría. Según la *Agenda Fiscal*, “sería necesaria una homologación de los criterios de acceso y las reglas de

⁶⁰ Véase, por ejemplo, la carta del SAT 600-04-05-2008-74888, expediente 243, registro 13818/08, dirigida al Instituto Tecnológico Autónomo de México, de fecha 4 de julio de 2008.

operación de los fondos públicos disponibles en diversas secretarías e instituciones públicas para las OSC, garantizando con ello equidad en su obtención”⁶¹. Muy pocas organizaciones reciben fondos públicos.

REFORMA: Algunas secretarías, incluso la de Desarrollo Social (SEDESOL), han adoptado criterios uniformes en sus solicitudes de financiación. También han adoptado un sistema simplificado para procesar las solicitudes de las OSC que procuren ser elegibles para recibir fondos públicos, y, entre otras cosas, han mejorado mucho sus sitios web para dales a los solicitantes y al público mucha más información al respecto del proceso que se ha de seguir para recibir esos fondos. Por ejemplo, las CLUNIS pueden solicitar financiación totalmente desde el sitio web del INDESOL.

Pero, incluso con esas mejoras, más del 40% de quienes respondieron a la encuesta manifestó no recibir financiación gubernamental. Como se indica en la gráfica, de entre quienes respondieron a la encuesta y no han recibido fondos públicos, un 57.8% informó que habían intentado obtenerlos, sin éxito; un 25% dijo no estar al tanto de que calificaba; y un 13% dijo que no quería tener que tratar con los requisitos legales y las restricciones que acarrea la financiación pública.



C. ACTIVIDADES ECONÓMICAS

ASUNTO: Como se enfatizó en la *Agenda Fiscal*, la creación de una sociedad civil fuerte, independiente y vibrante depende en parte de la capacidad de las propias OSC de tener acceso a

⁶¹ *Agenda Fiscal*, p. 82.

diversas fuentes de financiación. Además de subvenciones y donaciones, entre esas fuentes se cuentan las cuotas de membresía, ingresos por inversiones e ingresos por actividades económicas. Estas últimas se pueden definir como “comercio o negocios regulares que involucren la venta de bienes o servicios”⁶².

Según las mejores prácticas internacionales, a las OSC se les debe permitir emprender actividades económicas y percibir ingresos por ellas, como medio de sustentar sus respectivas misiones. Por supuesto, usualmente la ley pone límites al grado al cual una OSC puede emprender actividades económicas. La restricción más básica, que aparece en la mayoría de las leyes que rigen a las OSC de todo el mundo, es la no distribución, según la cual las OSC pueden tener ganancias pero les queda prohibido distribuirlas a personas individuales, incluyendo miembros, fundadores, funcionarios o empleados. De modo que todas las ganancias deben usarse en sostener las operaciones de la OSC. En algunos casos, las leyes que permiten que las OSC se involucren en actividades económicas también imponen una limitación expresa, la de que las OSC solo puedan usar esos ingresos para sustentar las metas que se fijan en sus estatutos. Puede ser que haya más limitaciones, entre las cuales, por ejemplo, pueden estar que las actividades económicas guarden relación con la misión de la OSC, o que le sean accesorias o secundarias.

Los ingresos que derivan de sus actividades económicas son de crítica importancia para las OSC mexicanas⁶³.

Fuentes de ingresos de las OSC mexicanas

La mayoría de las OSC que respondieron a la encuesta de este estudio, un 57.2% de ellas, informó que vende productos o cobra por servicios. De las OSC que no hacen ninguna de estas dos cosas:

- Un 42.5% cree que la actividad económica sería inconsistente con su misión;
- Un 32.3% informó no tener la capacidad organizativa para vender productos o servicios;
- y un 16.3% informó que no quería tener que enfrentar las consecuencias fiscales de vender productos ni cobrar servicios.

REFORMA: Una enmienda de las leyes fiscales, que se hizo en 2010, permite que las donatarias autorizadas perciban ingresos de actividades económicas que no estén relacionadas con el propósito para el cual se les autorizó a recibir donaciones deducibles de impuestos⁶⁴. Esos ingresos

⁶² *Survey of Tax Laws Affecting Non-Governmental Organizations in Central and Eastern Europe (Encuesta de legislación fiscal que afecta a las organizaciones no gubernamentales de Europa Central y del Este)*, segunda edición, (ICNL: 2003), p. 16. Tómese en cuenta que es frecuente que la ley no defina qué constituye actividad económica.

⁶³ Véase Michael Layton, “*Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and Its Limitations*” (*Filantropía y Tercer Sector en México: entorno propicio y sus limitaciones*) NORTEAMÉRICA. Año 4, número 1, enero-junio de 2009, p. 99; véase también el estudio de la JHU y la *Agenda Fiscal*.

⁶⁴ Artículo 93 de la LISR. El mismo Artículo 93 establece que las donatarias autorizadas no están obligadas a pagar impuestos sobre la renta por actividades económicas que guarden relación con los objetivos por los cuales se les otorgó la condición de donatarias autorizadas. Sin embargo, distinguir las actividades relacionadas de las no relacionadas puede resultar complicado, para la OSC y para el mismo SAT.

no se gravan a menos que superen el diez por ciento (10%) del ingreso total de la organización. El ingreso de actividades económicas no relacionadas que supere el 10% del ingreso total de la organización se grava a la tasa empresarial vigente⁶⁵.

La aprobación de esa enmienda fue motivo de controversias. En la interpretación de buena parte de la comunidad de las OSC, antes de las enmienda la ley permitía que una donataria autorizada percibiera ingresos de actividades económicas no relacionadas con su objeto, siempre y cuando esos ingresos no llegaran a constituir “parte sustancial de sus ingresos”⁶⁶, concepto que, en la interpretación de algunas OSC, quería decir hasta 49.9% de sus ingresos. De modo que se consideró que la enmienda era otra limitación al monto de ingresos exentos de impuestos que pudieren percibir de una actividad económica que no guardara relación con su objeto. La ley, ya con la enmienda, también fue objeto de críticas, porque no define con claridad qué sí es y qué no es “actividad económica relacionada con el objeto de la organización”. La ley tampoco establece nada en cuanto al cálculo del límite de 10%. Por estas razones, algunas donatarias autorizadas de México arguyen que identificar cuál es el ingreso no relacionado con el objeto de la organización, para después gravarlo, les ha impuesto nuevas cargas administrativas y financieras.

Como resultado de una campaña de incidencia de los grupos de la sociedad civil, la Presidencia de la República otorgó exoneraciones de impuestos por un período de dos años sobre los montos que se percibieran por encima del límite 10%, período que finaliza en diciembre de 2013⁶⁷. Todavía no queda claro cuál será el impacto de esta enmienda una vez que entre en vigor.

IV. OBSTÁCULOS PENDIENTES Y RECOMENDACIONES

Aunque a partir de 2007, año de la publicación de la *Agenda Fiscal*, se ha venido poniendo en práctica un cierto número de reformas tendientes a fortalecer a la sociedad civil, restan varios obstáculos que impiden el fomento de una sociedad civil mexicana fuerte, independiente y financieramente sustentable.

A. ARMONIZACIÓN DE LAS LEYES Y POLÍTICAS DEL MARCO FISCAL

El marco fiscal de México lo conforman leyes y políticas complicadas que a menudo son contradictorias, lo que vuelve muy difícil que las partes interesadas puedan identificar los derechos y obligaciones que establece la ley y aprovechar los beneficios que existen. Además, el marco fiscal no se aplica consistentemente. En particular, la falta de armonía entre la LISR y la Ley de Fomento, y otras leyes que también afectan a las OSC, produce lagunas y traslapes que dejan a las OSC en situación de vulnerabilidad frente a errores que cometan sin querer y la aplicación selectiva de la ley. Por ejemplo, la Ley de Fomento reconoce que las OSC que fomentan el desarrollo económico trabajan por el interés público; sin embargo, según la LISR, ese mismo grupo de OSC no califica para

⁶⁵ La tasa fiscal empresarial de 2012 es de 30%. Véase el Reglamento de la LISR 2012.

⁶⁶ Entrevistas a M. Layton y C. Castro (septiembre y noviembre de 2011).

⁶⁷ Decreto presidencial de mayo de 2010 que prorroga las exoneraciones temporales de impuestos hasta diciembre de 2013, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213835&fecha=12/10/2011.

solicitar la condición de donataria autorizada. Una coalición de OSC, de nombre “Fortaleciendo Causas Ciudadanas”, sostiene que las OSC que se dedican a la promoción de la participación cívica, los derechos de los consumidores, las libertades de expresión y prensa, el fortalecimiento de otras OSC o la promoción de la educación quedan fuera de la definición de personas morales con fines no lucrativos que se da en el Título III de la LISR, y, por lo tanto, no califican para incentivos fiscales, entre los que se cuenta la condición de donataria autorizada⁶⁸.

Desafortunadamente, los esfuerzos de reforma parcial de la legislación, que se dirigen a abordar el que las categorías de OSC no reciban trato consistente en las distintas leyes, han exacerbado la confusión. Por ejemplo, el Legislativo mexicano incluyó en la Ley de Ingresos y Presupuesto Federal de 2012 una disposición que permite que las organizaciones que califiquen para recibir beneficios al amparo de la Ley de Fomento también puedan gozar de una exoneración temporal de impuestos al amparo de la LISR⁶⁹. En efecto, esa disposición armoniza los dos regímenes de elegibilidad para los fines de exoneraciones de impuestos sobre la renta durante el año fiscal 2012 únicamente. Algunas organizaciones arguyeron que, además de que a las OSC que calificaran según lo dispuesto en la Ley de Fomento se les otorgara la condición de exoneración de impuestos, la disposición temporal también permite que las organizaciones que califiquen al amparo de la Ley de Fomento puedan solicitar la condición de donatarias autorizadas, con los consiguientes incentivos fiscales para las donaciones. Durante la ejecución de este estudio, el ICNL habló con uno de los redactores del borrador de la disposición temporal, Roberto Cantú, quien dijo que el propósito de los legisladores era sólo otorgar exoneraciones de impuestos a las otras organizaciones, no volverlas elegibles para el régimen de donatarias autorizadas⁷⁰. Los observadores han hecho notar que, en términos prácticos, no se ha dado lugar a tal interpretación amplia de la reciente reforma; a mayo de 2012, apenas una OSC ha citado la ley para solicitar la condición de donataria autorizada⁷¹.

Sin un marco legal claro, las partes interesadas no comprenderán claramente cuáles son los derechos y obligaciones que establece la ley. En todas las áreas del marco legal hacen falta

⁶⁸ Véase la nota de prensa de 13 de julio de 2012, titulada *Organizaciones de la sociedad civil reiteramos al SAT nuestra demanda para que amplíe el régimen de donatarias autorizadas* (disponible en: <http://www.causasciudadanas.org/2012/07/comunicado-de-oscs-para-el-sat-sobre.html>). Algunas de esas aseveraciones no se concilian fácilmente con la *letra* de las reformas recientes. Por ejemplo, las OSC que fomentan la participación cívica califican para solicitar la condición de donataria autorizada, aunque se les exige que primero suscriban un acuerdo con un ente de gobierno, en cuya virtud lleven a cabo una actividad particular. (Véase la *Resolución Miscelánea Fiscal para 2012*, Sec. I.2.15.1 [diciembre de 2011].) De igual manera, las OSC que trabajan en el campo de derechos humanos califican para solicitar la condición de donatarias autorizadas, y las libertades de expresión y prensa son derechos humanos fundamentales que cabría esperar que cupieran en esa categoría. Puede ser que el SAT interprete estrictamente las disposiciones que rigen la elegibilidad para solicitar la condición de donataria autorizada, y que, *en la práctica*, se considere que los estatutos de una OSC la vuelvan inelegible en caso de que especifiquen la promoción o defensa de un derecho en particular y no de los derechos humanos en general. También es posible que las OSC no estén al tanto de las reformas que se llevaron a cabo recientemente y tienen que ver con las actividades elegibles.

⁶⁹ La Ley de Ingresos y Presupuesto Federal de 2012 contiene una disposición que indica que todas las organizaciones que lleven a cabo las actividades que aparecen en el Artículo 5 de la ley de Fomento se considerarán instituciones de asistencia pública para los fines del Artículo 95 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta del año fiscal 2012. Véase *Causas Ciudadanas: Promueven ampliar régimen de donatarias autorizadas en Ley de Ingresos de la Federación 2012*, disponible en: <http://www.causasciudadanas.org/2011/10/dictamen-ley-de-ingresos-de-la.html>.

⁷⁰ Entrevista de ICNL a Roberto Cantú, noviembre de 2011 (Ciudad de México).

⁷¹ Entrevista de ICNL a funcionarios del SAT, junio de 2012 (Ciudad de México).

consistencia y certidumbre que garanticen la mayor aceptación del imperio de la ley entre los ciudadanos. Una legislación clara y simple, acompañada de políticas que todas las partes conozcan y con las cuales estén de acuerdo, podrían mejorar de manera impresionante el marco legal y el ambiente legal global de las OSC, mediante la aplicación menos arbitraria de la ley. Por tanto, es menester un esfuerzo integral de reforma de la LISR para resolver este problema, habida cuenta de que los esfuerzos temporales que se han emprendido hasta la fecha sólo han empeorado el problema.

B. ESTANDARIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Aunque se ha hecho mucho para simplificar los procedimientos administrativos que tienen que ver con adquirir y conservar la condición de donataria autorizada, todavía persisten varios obstáculos. Todavía no se abordan dos asuntos de profundo significado que se identificaron en la *Agenda Fiscal*: el límite de cinco por ciento (5%) de los gastos administrativos, que es extremadamente bajo, y el nebuloso proceso de acreditación que se ha de seguir para adquirir la condición de donataria autorizada.

Límite de financiación de gastos administrativos: El Artículo 110 del Reglamento de la Ley de Impuestos Sobre la Renta (RISR) estipula que en ningún caso puede una donataria autorizada financiar sus costos administrativos haciendo uso de más de un cinco por ciento (5%) de las donaciones deducibles de impuestos que reciba y de cualquier ingreso por intereses que reciba sobre dichas donaciones. Las donatarias autorizadas sí pueden financiar costos administrativos, sin límite, con ingresos que provengan de fuentes distintas de las donaciones (por ejemplo, los que provengan de actividades económicas o fondos públicos). En lo esencial, ese límite de financiación de gastos administrativos castiga injustamente a las donatarias autorizadas que logran recaudar una parte significativa de sus ingresos mediante donaciones deducibles de impuestos⁷².

Otro problema tiene su origen en que la definición de “gastos administrativos” es de torpe redacción y contiene una lista, larga y no exclusiva, de honorarios por arrendamiento, productos de oficina, servicios públicos, impuestos y honorarios legales, y a la vez hace notar que los pagos que son necesarios para que la donataria autorizada cumpla sus objetivos sociales no caben en la definición⁷³. Esa definición tan vaga ha causado mucha confusión entre las OSC al respecto de qué se debe considerar gastos administrativos. No queda claro, por ejemplo, si en la definición de “gastos administrativos” caben los pagos de personal administrativo, auditores externos, consultores de creación de capacidades internas y demás gastos que puedan ayudar a fortalecer a

⁷² Aunque apenas un 5% de las organizaciones que respondieron a la encuesta son donatarias autorizadas, y por lo tanto se ven afectadas por esta restricción, más de un tercio de ellas (35.5%) dijo que las donaciones personales son su principal fuente de financiación.

⁷³ Para los fines de esta disposición, se considera que los costos administrativos que entran en esa lista no exclusiva son los que tienen que ver con los gastos de oficina y administración: la remuneración del personal, la renta de propiedades y mobiliario, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, impuestos y derechos federales y locales y honorarios y contribuciones legales. Los pagos que la donataria autorizada deba hacer para cumplir directamente sus objetivos quedan fuera de la definición de gastos administrativos.

una donataria autorizada. A algunas OSC les resulta difícil pagar esos costos, además de otros gastos administrativos ya enunciados, y a la vez ceñirse al límite de cinco por ciento (5%).

Las autoridades arguyen que el límite de cinco por ciento se fijó para evitar abusos de parte de las OSC. Sin embargo, un techo tan bajo para gastos administrativos, y la complejidad de decidir si los gastos se deben o no considerar administrativos, imponen una carga tremenda a las OSC. Algunas organizaciones argumentan que las decisiones pertinentes a los límites de gastos por actividades administrativas les corresponden al personal administrativo y a los donantes de cada organización. En última instancia, la insistencia en que se observe un límite tan poco realista sirve para minar el cumplimiento que las OSC den a la letra de la ley. Tanto el gobierno como las OSC quedarían bien servidos si se revisara la necesidad de ese requisito. Si se eligiera conservar ese límite a la financiación de gastos administrativos, entonces los costos se deberían quedar definidos claramente y el límite de financiación debería ser compatible con las buenas prácticas administrativas que correspondan a las OSC.

Carta de acreditación: A fin de verificar si una OSC en realidad lleva a cabo las actividades en cuya virtud procure la condición de donataria autorizada, el SAT exige que las OSC obtengan una carta de acreditación que emita un ente de gobierno que las califique, carta en que dicho ente de gobierno afirme que la OSC de hecho lleva a cabo tales actividades. Este sistema se creó porque el SAT carece de la experiencia o recursos necesarios para investigar a los solicitantes, que declaran objetivos estatutarios que corresponden a una gran variedad de actividades elegibles. Sin embargo, no existe un criterio universal que sirva a la emisión de la carta de acreditación; de modo que el proceso – junto con los costos y demoras que le vienen aparejados – varía de un ente de gobierno a otro.

Puede haber alternativas que, de modo más eficiente que la carta de acreditación, logren la meta de evitar que las donaciones deducibles de impuestos lleguen a las OSC que no son elegibles para ello. Las autoridades fiscales de muchos países se basan en informes periódicos de programas, actividades y gastos, que garantizan que las organizaciones de beneficio público sigan ejecutando actividades de esa naturaleza.

De modo que el SAT debe sopesar si elimina totalmente el requisito de la carta de acreditación. En vez de dedicar recursos escasos a atender las solicitudes de acreditación, los entes de gobierno podrían encargarse de informar al SAT si, en el curso de sus actividades rutinarias de supervisión, detectan que una donataria autorizada no ejecuta actividades elegibles.

De mantenerse ese requisito, el gobierno y las OSC podrían identificar entes de gobierno que apliquen buenas prácticas al manejo del proceso de acreditación y fomentar la adopción de procesos similares en todas las agencias que emitan la carta.

C. CREACIÓN DE CAPACIDADES EN LAS PARTES INTERESADAS

Las organizaciones que participaron en el estudio indicaron que la falta de capacidad de las partes interesadas – en particular, en las OSC y el gobierno – es origen de cierto número de obstáculos.

- Muchas OSC que funcionan en México carecen de las herramientas o recursos que son necesarios para llevar adelante con éxito a una organización, y operan con personal muy escaso. A las organizaciones que no cuentan con los recursos que deberían tener se les dificulta, entre otras cosas, aprender qué reglamentos rigen sus derechos y obligaciones, crear estructuras administrativas que sean apropiadas y poner en práctica valoraciones y evaluaciones institucionales de su trabajo.

Las OSC que respondieron a la encuesta manifestaron que la falta de capacidad institucional es la razón principal de que no creen iniciativas de recaudación de fondos que se dirijan al público. En las OSC que respondieron a la encuesta y no dijeron contar con actividades de recaudación de fondos, entre las principales razones que se dieron para no llevar adelante iniciativas como éstas se cuentan la falta de inclinación a enfrentarse a los requisitos legales que ellas traen consigo (42%) y la falta de capacidad de recaudación de fondos dentro de las propias organizaciones (33%).

Invertir en las capacidades de las OSC podría beneficiar a los donantes, a las OSC y a los beneficiarios. Los donantes se beneficiarían de contar con contrapartes más capaces y confiables, ya en el terreno; las OSC se beneficiarían de la muy necesaria creación de sus capacidades y de sus propias instituciones. Que los donantes se comprometieran con las OSC a largo plazo también podría traducirse en un involucramiento de más largo plazo entre las OSC y sus beneficiarios.

Las OSC tienen necesidad de capacitarse en aspectos legales, administrativos, contables y de evaluación. En esto se podría incluir sesiones conjuntas para capacitación y creación de capacidades, la creación de foros de consulta y diálogo y el aumento de la escala de las relaciones de contraparte que existan entre los gobiernos locales y las OSC. Un buen número de OSC ya ha puesto en práctica programas de capacitación, entre ellos Fortalece Legal, OSC que se dedica a capacitar a otras OSC y a estudiantes de Derecho en la legislación que rige al sector. Otras OSC, entre ellas Alternativas y Capacidades, además de universidades, como la Iberoamericana y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), han creado cursos que abordan las leyes que rigen a las OSC. Ha de ser posible ampliar esfuerzos como éstos. También podría ser que el SAT sopesara el organizar talleres regionales en que explicara las reformas fiscales a las donatarias autorizadas de todo el país, y que animara a las organizaciones a participar en esos talleres.

- A la vez, los reguladores gubernamentales, entre ellos el SAT, carecen de recursos adecuados para aplicar eficazmente y poner en vigencia la legislación. Varias partes interesadas, entre ellas participantes en los grupos focales, indicaron que la falta de capacidad de los reguladores gubernamentales – concretamente, el SAT – es razón de la

extendida confusión que existe entre las OSC y otras partes interesadas al respecto del marco fiscal. Aunque el SAT ha dado pasos importantes para mejorar su capacidad de regular efectivamente a las donatarias autorizadas, no cuenta con el personal ni los recursos adecuados para garantizar el cumplimiento de los reglamentos que él mismo emite⁷⁴. Por ejemplo, como ya se dijo, el SAT introdujo una serie de mejoras en el proceso de autorización, que redujeron de modo impresionante el tiempo que demora responder a las solicitudes de régimen de donatarias autorizadas. Sin embargo, como ya se indicó, el número de solicitantes de la condición de donataria autorizada ha venido aumentando en los últimos años, y la tendencia se mantiene, lo que sugiere que la capacidad del SAT se verá sometida a presiones en un futuro cercano. Es preciso ampliar la capacidad del SAT, de modo que él mismo pueda poner en más efectiva práctica la legislación que rige a las donatarias.

- Otro obstáculo que las partes interesadas han identificado consistentemente es la falta de abogados y contadores que tengan verdadero conocimiento de las cuestiones que afectan al sector y que estén a su disposición para darles consejo en cuanto a surcar las aguas del marco fiscal. Casi la mitad de las OSC encuestadas – el 46.7% - manifestó que habían debido cambiar de asesor legal o contable a consecuencia de su falta de conocimientos.

Aunque el SAT ha creado talleres de educación continua para esos profesionales, el número de ellos que está calificado y dispuesto a apoyar a las OSC es todavía muy exiguo. Varios profesionales que participaron en un grupo focal dijeron que la falta de conocimiento de las cuestiones que afectan a las OSC es una de las razones de que tan pocos profesionales les asistan; sin embargo, también hicieron notar que creían que los profesionales no pueden ganarse el sustento permanentemente con su trabajo en ese ramo.

El SAT debe seguir dando pasos para educar a expertos, por ejemplo los notarios, en cuanto al proceso que se sigue para adquirir la condición de donataria autorizada, a fin de garantizar que cuenten con los conocimientos adecuados para asistir a las OSC. Varias de estas últimas, entre ellas la Fundación Appleaseed México y el Centro Cyrus Vance por la Justicia Internacional, apoyan de forma independiente programas que animan a los abogados a ofrecer servicios gratuitos a las OSC de México⁷⁵. Los nuevos esfuerzos de capacitación podrían aprovechar los programas que ya existen y animar a los abogados a ofrecer servicios gratuitos a las OSC, a fin de garantizar que los abogados voluntarios estén bien preparados para abordar ese tipo de temas.

D. COMPROMISO GOBIERNO-OSC

Algunos grupos de OSC colaboran efectivamente con quienes redactan las políticas y ya se han dado pasos positivos para mejorar el compromiso que existe entre las OSC y el gobierno. Por ejemplo, existen mecanismos ya institucionalizados para favorecer la comunicación entre las OSC y

⁷⁴ Entrevista a funcionarios del SAT.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Red Pro Bono México en: <http://probono.org.mx>.

el gobierno, como el Consejo Técnico Consultivo que se crea en la Ley de Fomento. Sin embargo, gobierno y OSC concuerdan en que debe existir un diálogo más frecuente y constructivo entre ambos sectores. Además debe aumentar el número de OSC que participan en ese diálogo. A consecuencia de opiniones que se han mantenido por largo tiempo, el gobierno entiende muy poco los objetivos y las actividades de las OSC, y viceversa. La ausencia de una política oficial consistente para con la sociedad civil, cuyo reflejo es las definiciones inconsistentes del concepto de “organización de beneficio público” que aparecen en la Ley de Fomento y la LISR, exagera los malos entendidos entre las OSC y los funcionarios de gobierno. Uno de los participantes en un grupo focal hizo un comentario al respecto de esa relación, a veces tensa:

En el Tercer Sector la gente de repente se siente como perseguido o delincuente fiscal, porque empiezan con buenas intenciones y queriendo ayudar y el gobierno los acusa de delincuencia fiscal.

Aunque lograr un consenso pleno entre los funcionarios de gobierno y la sociedad civil sería una meta irreal, sí es posible superar los malentendidos que tengan origen en la falta de comunicación. Para mejorar el compromiso que exista entre las OSC y el gobierno, los dirigentes de ambos sectores podrían explorar opciones creativas de diálogo. Los mecanismos que ya existen, como el Consejo Técnico Consultivo y las Juntas de Asistencia Privada, se han de fortalecer de modo que se fomente el diálogo entre sectores, pero además se deben crear otras avenidas que aumenten ese compromiso. Las OSC y los representantes del gobierno pueden aprovechar la experiencia de grupos de trabajo multisectoriales y usarla como base para enfrentar cuestiones discretas, como, por ejemplo, cuál es el mejor modo de abordar el requisito de que las solicitantes de la condición de donataria autorizada cuenten con una carta de acreditación; requisito que administran de distinto modo los diferentes entes de gobierno⁷⁶. Los grupos de trabajo podrían identificar las mejores prácticas de cada ente de gobierno y documentar los costos y beneficios en que las OSC, el SAT y los entes acreditadores incurren para cumplir con ese requisito. Bien puede ser que el diálogo no conduzca a la eliminación de ese requisito pero sí contribuya a una comprensión más exacta del impacto que tiene en todo el sector de las OSC. Con esfuerzos como ese se debe procurar involucrar a un mayor número de OSC y funcionarios de gobierno.

E. LA DÉBIL IMAGEN PÚBLICA DE LAS OSC

Como sector, las OSC de México padecen de una débil imagen pública. En un estudio que llevaron a cabo CIVICUS y Cemefi, el 54.6% de las OSC encuestadas manifestó que los casos de corrupción en la sociedad civil son “frecuentes” o “muy frecuentes”⁷⁷. La mitad de las OSC que se encuestaron en este estudio dijo que la percepción negativa que el público tiene de las OSC es una razón del nivel relativamente bajo de donaciones que se hacen en el país a favor de la sociedad civil. Además, “se entiende muy poco qué hacen las organizaciones de la sociedad civil, cuáles son sus aspiraciones y qué impacto pueden tener en la promoción del desarrollo equitativo de México y del

⁷⁶ Véase la discusión de la página 35.

⁷⁷ Informe analítico del índice CIVICUS de la Sociedad Civil de México, p. 49.

mundo”⁷⁸. A consecuencia de esa imagen pública negativa, muchos donantes en potencia – tanto ciudadanos como instituciones del país – no apoyan a las OSC.

Exacerba más el problema que no se reconozca la valiosa contribución de las OSC. En la ENAFI 2008 se observó que el 92% de los mexicanos dijo que, ni ellos, ni ninguno de sus familiares, “recibe apoyo de una fundación, organización de caridad, ni de ninguna organización sin fines de lucro”. De hecho, las OSC canalizan a proyectos sociales más de 1.4 millardos de pesos (MXN 1,400,000,000) por año⁷⁹. Los representantes del sector de las OSC arguyen que en algunas áreas, como la de albergues para ancianos, los servicios que da el sector superan por mucho a los que da el gobierno federal. Parece, entonces, que muchos mexicanos no llegan a asociar a quienes dan esos servicios con el sector de la sociedad civil. Esa débil imagen pública vuelve difícil que las OSC puedan atraer voluntarios o donaciones e influir en las políticas públicas.

Las OSC deben mejorar la reputación de su sector, así como la de las organizaciones en sí mismas, difundiendo información relativa al valor y el impacto del trabajo del sector. Las OSC han empezado a analizar datos que muestren el tremendo impacto que tienen en el desarrollo de México. Sin embargo, esos datos no se han difundido mucho. Para mejorar la imagen pública del sector, las OSC han de llevar a cabo investigaciones y difundir, entre los donantes, los creadores de políticas y el público, los datos y la información que se refiera al impacto positivo que tienen en la sociedad mexicana⁸⁰.

F. LA CULTURA FILANTRÓPICA DE MÉXICO

En el curso de este estudio, las partes interesadas identificaron a la carencia de tradición filantrópica de México como una de las principales barreras que se oponen a la sustentabilidad financiera de las OSC⁸¹. En el Proyecto Comparativo de Organizaciones sin Fines Lucrativos de la Universidad Johns Hopkins (JHU) se encontró que la filantropía de los mexicanos es excepcionalmente baja en comparación con otros países que se incluyeron en el estudio. México dedicó a la filantropía el menor porcentaje de PIB de entre todos los países que se incluyeron en el estudio: apenas 0.04%⁸². Más del 60% de las casi quinientas setenta personas que respondieron a una pregunta de la encuesta del ICNL dijo que los mexicanos no tienen tradición de donar a las OSC, como se observa en la gráfica.

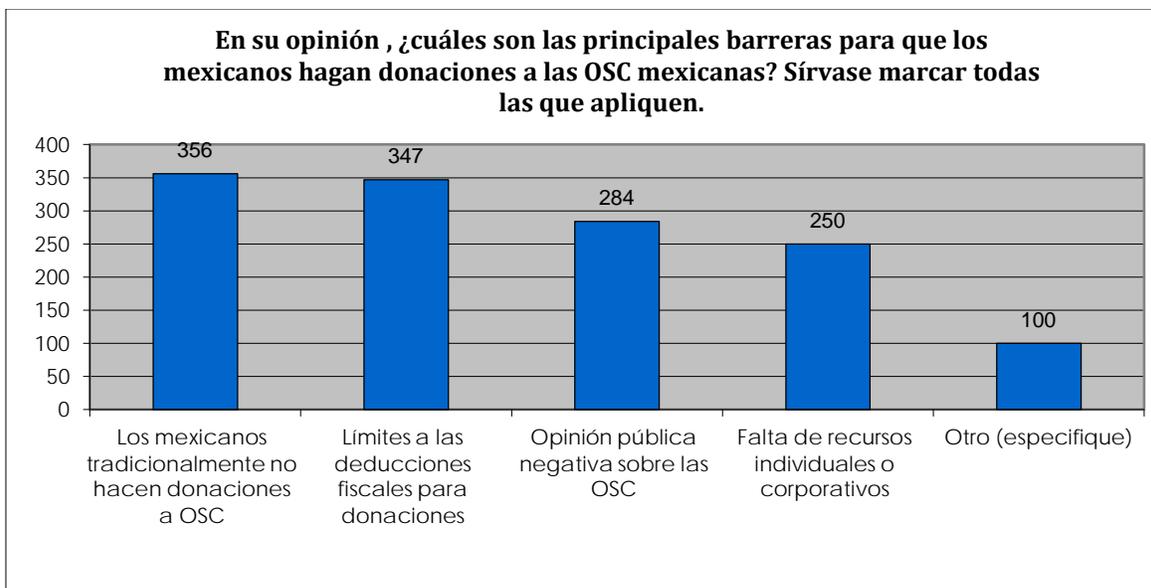
⁷⁸ Michael Layton, “Flat Taxes, Santa Claus, and Charity: The Need to Strengthen Civil Society in Mexico,” (*Impuestos a tasa única, Santa Claus y la caridad: la necesidad de fortalecer a la sociedad civil de México*) International Journal for Not-for-Profit Law, volumen 9, cuarta edición; agosto de 2007.

⁷⁹ *Agenda Fiscal*, p. 31. Véase también *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*.

⁸⁰ Michael Layton, “Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and Its Limitations” (*Filantropía y Tercer Sector en México: entorno propicio y sus limitaciones*), NORTEAMÉRICA, año 4, número 1, enero-junio de 2009.

⁸¹ Id., p.103-105.

⁸² Voluntariado y donaciones como proporción del PIB por país, 1995-2002 (los datos sólo incluyen los donaciones caritativas, no los que se otorgaron a grupos religiosos), disponible (en inglés) en http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/10/Comparative-Data_2004_FINAL.pdf.



La efectividad de la filantropía se cuestiona incluso a los niveles más altos del gobierno y de la sociedad. El presidente, Felipe Calderón, dijo que “la justicia social debe ir antes de la caridad como virtud cardinal, y los actos de filantropía no son suficientes para superar el reto de reducir la pobreza y la desigualdad de México”⁸³. Carlos Slim, el hombre más rico de México y del mundo (según la revista Forbes), manifestó así su punto de vista sobre la filantropía:

*“Más que dar, nuestro concepto es lograr y resolver cosas; es decir, no andar como Santa Claus... La pobreza no se resuelve con donaciones”.*⁸⁴

La naturaleza de la cultura filantrópica de México tal vez esté moldeada por la extendida desconfianza que existe a todo nivel en el país. El reciente aumento de la violencia que trae consigo el tráfico de drogas ha empeorado la situación. Los mexicanos “ahora están cada vez menos seguros de quiénes de sus vecinos, compañeros de trabajo y demás paisanos podría tener lazos con los criminales”⁸⁵. En la ENAFI 2008 se determinó que apenas el 14% de los entrevistados sentía mucha confianza en sus compañeros de trabajo, mientras que un 30% dijo tener “poca” o “ninguna” confianza⁸⁶. Según las encuestas que se hicieron durante 2008 en los treinta y cuatro países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), grupo que comprende a la mayoría de las economías más grandes del mundo, México ocupaba casi la última posición en cuanto al porcentaje de ciudadanos que manifestaban “un alto nivel de confianza en los

⁸³ Michael Layton, “Flat Taxes, Santa Claus, and Charity: The Need to Strengthen Civil Society in Mexico,” (*Impuestos a tasa única, Santa Claus y la caridad: la necesidad de fortalecer a la sociedad civil de México*) citando el artículo “Inconforma a FCH queja de filántropos,” Reforma (Ciudad de México), 6 de julio de 2007.

⁸⁴ Id., citando el artículo “Billionaire Pokes Fun at Philanthropy” (*Rico en millardos se ríe de la filantropía*), Ciudad de México, 13 de marzo de 2007 (Associated Press), <http://www.cbsnews.com/stories/2007/03/13/business/printable2563316.shtml>.

⁸⁵ Nick Miroff, “For Mexico’s Middle Class, Drug War Deepens Trust Deficit” (*Para la clase media mexicana, la Guerra contra las Drogas profundiza la falta de confianza*), Washington Post del 1 de junio de 2012. http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/for-mexicos-middle-class-drug-war-deepens-trust-deficit/2012/06/01/gJQAePtU7U_print.html.

⁸⁶ ENAFI 2008, pregunta 33.

demás”⁸⁷. Tan poca confianza también afecta al sector de las OSC. La ENAFI 2008 muestra que un 57% de quienes respondieron a la encuesta tenía poca o ninguna confianza en las OSC⁸⁸.

Además, algunos donantes todavía dan contribuciones de caridad a grupos que no son donatarias autorizadas. En un estudio reciente de las prácticas de responsabilidad social corporativa (RSC) que llevaron a cabo Alternativas y Capacidades y el ITAM se encontró que apenas la mitad de las empresas encuestadas exige que las OSC sean donatarias autorizadas como condición para otorgarles donaciones; y que muchos donantes corporativos ni siquiera exigen que las receptoras sean organizaciones constituidas según la ley, lo que implica que los incentivos fiscales actuales no parecen ser de importancia prominente en las prácticas de casi la mitad de los donantes encuestados⁸⁹.

Para concluir, queda claro que muchos donantes ni siquiera están al tanto de los incentivos que se les ofrecen. De acuerdo al estudio de la ENAFI, apenas un tercio de los encuestados sabía que existían incentivos y apenas un 4% los aprovechaba⁹⁰. En vista de ello, puede ser que las OSC no tengan incentivos suficientes para darse a la tarea extra de constituirse según la ley o solicitar la condición de donataria autorizada, en especial si se toma en cuenta la carga que representa cumplir las leyes y reglamentos.

Para fomentar la cultura de donar entre los mexicanos, trátense de personas o de empresas, es necesario un enfoque de tres vías. En primer lugar, se deben ampliar los incentivos que se ofrecen a los donantes. Aunque apenas la mitad de los donantes corporativos aprovecha los incentivos fiscales que trae consigo el hacer donaciones a donatarias autorizadas; y son muchos los que consideran que los límites que se fijan a las deducciones de impuestos por donaciones son una barrera importante para donar, como indica la gráfica de la página 40. En segundo lugar, se debe educar a los donantes, reales o en potencia, de modo que conozcan mejor los incentivos fiscales. En particular se debe aumentar la comprensión que del sistema de donatarias autorizadas exista entre las OSC y los donantes, de modo aumente la percepción de su valor. Además, es probable que los donantes, reales o en potencia, que tienen su sede en Estados Unidos no cuenten con información al respecto del “Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto sobre la Renta” que en 1994 suscribieron Estados Unidos y México. Si conocieran los beneficios fiscales que pueden aprovechar, tal vez cambiarían sus prácticas y harían donaciones a favor de las donatarias autorizadas de México; o donarían más. Las OSC deben hacer un esfuerzo

⁸⁷ Encuesta Social Europea (ESE), Programa Internacional de Encuesta Social (ISSP), OCDE (2008), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries (“¿Crecimiento desigual? Distribución del ingreso y la pobreza en los países de la OCDE?”) [www.oecd.org/els/social/inequality], disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/sites/soc_glance-2011-en/08/01/g8_co1-01.html?contentType=&itemId=/content/chapter/soc_glance-2011-26-en&containerItemId=/content/serial/19991290&accessItemIds=/content/book/soc_glance-2011-en&mimeType=text/html.

⁸⁸ ENAFI 2008, pregunta 43k.

⁸⁹ Michael Layton, “Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and Its Limitations” (*Filantropía y Tercer Sector en México: entorno propicio y sus limitaciones*), p. 101,” <http://www.cisan.unam.mx/Norteamerica/pdfs/n07/n0704.pdf> citando a Carrillo Collard, Patricia, Michael D. Layton y Mónica Tapia, 2008, “Filantropía Corporativa a la mexicana”, *Foreign Affairs en Español*, volumen 8, número 2.

⁹⁰ ENAFI 2008, pregunta 39.

para educar a los donantes, reales o en potencia, al respecto de los beneficios que les otorga el Convenio. En tercer lugar, para crear confianza es de importancia crítica que aumente la comprensión del impacto y la diversidad del sector. Sin ese capital social, las organizaciones habrán de seguir batallando para alcanzar la sustentabilidad financiera.

V. CONCLUSIÓN

El ICNL espera que esta valoración sea útil para que las partes interesadas evalúen el impacto de la agenda de reforma fiscal de México. En el ICNL también esperamos que las continuas reformas fiscales mejoren la sustentabilidad de las OSC y fomenten el aumento de la filantropía.

