



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana

Ileri Ablanedo Terrazas

Washington, D.C., 2009

* Este estudio fue facilitado por el apoyo generoso del pueblo norteamericano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development - USAID). El contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente las opiniones de la USAID o el Gobierno de los Estados Unidos. El autor desarrolló su trabajo en el marco de una beca de investigación en el Centro Internacional para la Ley Sin Fines de Lucro (International Center for Not-for-Profit Law – ICNL) dentro del NGO Legal Enabling Environment Program – LEEP.

Índice

- I. Introducción 2
- II. El contexto..... 4
 - Un poco de historia 4
 - Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México..... 5
- III. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana: un panorama general 20
 - A vuelo de pájaro: visión de las OSC en la legislación mexicana..... 21
 - Entrando en materia: marco normativo básico para las OSC en México 29
 - En suma: ¿qué nos dice el marco legal mexicano? 36
- IV. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana 38
 - Evaluando los efectos de la legislación mexicana en la promoción de las OSC..... 38
 - Definiendo a las OSC: la experiencia internacional..... 41
 - Separando a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Gobierno y del mercado. 48
- V. Conclusiones y recomendaciones 56
- VI. Fuentes consultadas..... 59

I. Introducción

Muchos países alrededor del mundo han presenciado en los últimos años la emergencia de regímenes que, amenazados por la pluralidad o la crítica, han emprendido una persecución sistemática en contra de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En más de uno de estos lugares, el surgimiento de nuevas leyes que deliberadamente restringen las libertades de asociación y expresión ha atraído la atención internacional, generando preocupación sobre los efectos que estos embates podrían tener en la solidez de las instituciones democráticas y el nivel de vida de los ciudadanos de estas naciones. Este es el caso de muchos países, pero no es el caso de México.

Los retos que enfrenta la sociedad civil organizada en México, y esto es innegable, son variados y muy complejos: las libertades y derechos fundamentales de sus ciudadanos se ven acometidos desde diversos frentes, desde la extrema pobreza y los bajos niveles educativos hasta unos rampantes niveles de inseguridad. No hay duda tampoco de que en el país persisten enclaves de autoritarismo y corrupción que la transición democrática no ha terminado de erradicar. Y sin embargo, lo que observamos en México no es una política de Estado dirigida a sofocar a su sociedad civil; no atestiguamos una persecución sistemática y generalizada contra las organizaciones ciudadanas, ni la promulgación de leyes represivas que restrinjan los derechos fundamentales. En lugar de ello, lo que encontramos en México es la simple y llana ausencia de una política de Estado frente a la sociedad civil, punto.

¿Qué significa que el Estado mexicano no haya desarrollado una política hacia su sociedad civil hasta el momento? Significa que, si bien encontramos que en años recientes se ha dado la promulgación de leyes que promueven una mayor apertura y reconocimiento del papel de las organizaciones ciudadanas, confirmamos al mismo tiempo la persistencia de una serie de normas obsoletas, vericuetos legales inusualmente intrincados, objetivos de política pública contradictorios y, en fin, un marco legal que revela que México, con todos los avances que ha logrado en los últimos tiempos, es aún un país en transición. Un país que aún no define cuál quiere que sea el papel de sus ciudadanos en la esfera pública, y que no sabe bien a bien qué esperar de su sociedad civil.

El propósito del presente documento es empezar a buscar estas definiciones. Poner sobre la mesa las reglas del juego que operan actualmente, y cómo la complejidad y contradicciones de este marco legal –intencionalmente o no– están teniendo el efecto de inhibir el desarrollo de la sociedad civil mexicana. A partir de esto, se evalúan las alternativas a este modelo a la luz de la experiencia internacional en la materia. Esta investigación no busca dar respuestas absolutas de cómo debe el Estado mexicano resolver su relación con las organizaciones de la sociedad civil; pero sí busca identificar los puntos en donde es importante que tenga una definición, y ofrecer algunas opciones al respecto.

El estudio se divide en tres partes que pueden leerse de forma relativamente independiente, pero que se complementan entre sí. El primer capítulo, presenta el contexto de las organizaciones de la sociedad civil en México, empezando por una breve reseña que da un marco histórico, y ofreciendo posteriormente un diagnóstico de la problemática del sector en el país. El segundo capítulo, por su parte, se enfoca en la situación de la legislación que rige hoy en día a las OSC, tanto en lo que se refiere a la visión general de las organizaciones que se desprende de los diferentes tipos de leyes en las cuales se les contempla o menciona, como en lo que toca al marco legal que regula específicamente al sector.

El tercer y último capítulo es el más analítico de los tres, y retoma los elementos expuestos en los dos primeros para realizar un diagnóstico: sabiendo, por un lado, cuál es la problemática que enfrentan las OSC en México, y por el otro, cuáles son los principales rasgos del marco legal que las rige en el país, ¿podríamos decir que dicho marco legal contribuye a resolver dicha problemática o a agravarla? Una vez teniendo esta respuesta, el capítulo propone una serie de definiciones que considera que

deberán resolverse en la legislación y ser el punto de partida para la construcción de una política de Estado clara y congruente hacia las OSC: primero, ¿cómo debe definirse a las organizaciones de la sociedad civil en la Ley, y en particular, a aquellas de beneficio público? (y en esta tarea ¿qué lecciones podemos extraer de la experiencia internacional?); y segundo, ¿cómo navegar por estas definiciones sin perder de vista las características que están en el centro de su esencia; es decir, su autonomía del mercado y del gobierno?

Para finalizar, el estudio provee de conclusiones y recomendaciones que esperan aportar elementos a la discusión y a la construcción de nuevas definiciones, tan necesarias para ayudar a fortalecer el papel de la sociedad civil en el país. ✱

II. El contexto

Un poco de historia

El régimen político que se instauró en México tras la Revolución de 1910 y que perduró hasta finales del siglo XX representó por décadas un gran misterio para los estudiosos propios y ajenos. Tanto así, que algunos observadores, hablando del edificio institucional que los mexicanos habían construido a lo largo de los años, llegaron a describirlo como “una de las siete maravillas de la ciencia política del mundo”¹. Este régimen, complejo y lleno de contradicciones, dejó su huella –como es natural- en muchas de las instituciones que rigen al país actualmente. La dejó en las leyes y en la manera en que éstas se aplican. La dejó también en la sociedad.

Durante años, todo el poder en el país se concentró en el Estado, que buscaba deliberadamente monopolizar la esfera pública y dejaba pocos espacios para la libertad asociativa; al punto que la sociedad empezó a ser organizada desde el propio Estado, o bien a ser controlada cuando despuntaban iniciativas autónomas.² En este esquema, el partido en el gobierno (el Partido Revolucionario Institucional, PRI) se identificaba a sí mismo no sólo como el partido dominante, sino como “síntesis de de todas las fuerzas políticas nacionales”; el canal por el que debían encauzarse todas las demandas de la sociedad, y el único defensor legítimo de los derechos sociales (que no individuales). Como resultado de este afán de inclusión/control, afirman expertos, la marca distintiva del régimen fue una sociedad civil penetrada por el aparato estatal³.

Alguna vez, reflexionando sobre el sistema político mexicano, Octavio Paz –premio Nobel de Literatura 1990- escribió: “la cuestión que la historia ha planteado a México [...] no consiste únicamente en saber si el Estado podrá gobernar sin el PRI sino si los mexicanos nos dejaremos gobernar sin un PRI”⁴. Paz, sin embargo, no se refería al PRI simplemente como un partido político, sino a toda una estructura institucional, una forma de ejercer el poder, y una forma de organizar a la sociedad. La pregunta entonces no era si el país sería capaz de sobrevivir bajo cualquier otro partido (México vivió la alternancia en el poder en el 2000, de manera pacífica y sin alterar su orden constitucional); sino hasta qué punto la sociedad misma sería capaz de ajustarse a otro modelo de relación con el gobierno: un modelo basado en el respeto a las leyes en lugar de la obediencia a caudillos, en la participación libre de sus ciudadanos en lugar de en las relaciones clientelares. La pregunta no era trivial, puesto que una verdadera democracia no puede darse únicamente mediante una alternancia en las élites, una mayor apertura desde arriba o con el simple respeto al voto; una democracia no puede consolidarse sin el surgimiento de una sociedad civil pujante y autónoma.

Dicha sociedad civil empezó efectivamente a despuntar en el país mucho antes de que pudiera hablarse de una democracia en México, manifestándose en momentos decisivos: en el movimiento estudiantil de 1968, durante el rescate y la reconstrucción que siguieron al sismo de 1985, con la

¹ Roberto E. Blum. “The Weight of the Past”, en: *National Journal of Democracy*, Endowment for Democracy & John Hopkins University Press, EUA, 1997, p.35.

² Alberto J. Olvera. “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en: Alberto J. Olvera. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana & Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p.43.

³ Jesús Silva-Herzog Márquez. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta (Joaquín Moritz), México D.F., 1999, p.34.

⁴ Octavio Paz. *El ogro filantrópico*. Ed. Planeta (Joaquín Moritz), México, 1990, p.94.

movilización ciudadana que rodeó al movimiento zapatista, en la lucha por la transición democrática, etc. La proliferación de organizaciones de la sociedad civil que se dio desde mediados de los ochenta, y particularmente en la década de los noventa, hubiera hecho pensar que este fenómeno continuaría desarrollándose de manera exponencial –con más organizaciones, cada vez más sólidas, profesionales y participativas-, particularmente en un contexto de apertura democrática. Los logros alcanzados por la sociedad civil organizada en términos de nueva legislación tras la alternancia del partido en el poder en el 2000 (la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en 2002, la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* en 2004) definitivamente parecían apuntar en esta dirección. Y, sin embargo, no ocurrió así... al menos no de la forma que se hubiera esperado.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos años –tanto en el ámbito político, como en el económico y el social- son muchos. Los espacios para la participación ciudadana y para la formación de organizaciones cívicas autónomas son radicalmente distintos de lo que eran hace veinte años. No obstante, pareciera que la sociedad civil organizada en México no terminara de dar el último salto para tomar el papel fundamental que tiene la capacidad de jugar en la agenda nacional, ¿por qué?

Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Para responder a esta pregunta, es necesario contar con un panorama general de dónde se encuentra actualmente la sociedad civil organizada en México. El propósito de esta sección es ofrecer un análisis de la problemática que enfrentan las organizaciones ciudadanas en el país, con el propósito de identificar los motivos que le han impedido ganar una mayor relevancia en la escena nacional tras la transición democrática. Las razones, por supuesto, son complejas, pero entre las principales podemos mencionar: las dimensiones reducidas que tiene el tercer sector en el país, un alto grado de informalidad, profesionalización insuficiente, ciclos de vida cortos, recursos económicos muy limitados, la poca visibilidad de su labor y los bajos niveles de confianza de los que goza entre la sociedad.

Pocas organizaciones

Lo primero que llama la atención al observar a la sociedad civil mexicana es la escasa medida en que sus instintos solidarios o sus demandas sociales se traducen en la formación de organizaciones ciudadanas. Se calcula que en México existen actualmente alrededor 20 mil organizaciones de la sociedad civil,⁵ aunque sólo una fracción de ellas se encuentra inscrita al Registro Federal de OSC.

La cifra resulta poco más que desconcertante si consideramos que en otros países latinoamericanos como Argentina – con menos de la mitad de la población- se habla de la existencia de unas 120 mil

⁵ Aunque los datos difieren de acuerdo a la fuente y a los criterios para clasificarlas como tales, éste parece ser el dato más aproximado: 19, 428 organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía (Estimaciones al año 2008 con base en los datos del Censo Económico de 2003 a partir de comparaciones con los datos semejantes del Censo Económico de 1993). Jorge Villalobos Grzybowicz “Panorama de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, presentación realizada ante el INEGI, julio 2008.

organizaciones;⁶ en Chile –con la sexta parte de la población- se llega a hablar de más de 106 mil⁷ y en Brasil –con aproximadamente el doble de habitantes- se reporta la existencia de 338 mil⁸. Ni qué decir de comparaciones con países como India, donde existen entre 1.2 y 1.5 millones de OSC⁹, o Estados Unidos, que cuenta con más de 2 millones de organizaciones¹⁰.

Comparativo: organizaciones de la sociedad civil en el mundo

País	No. de OSC	Población ¹¹	OSC por cada 10 mil habitantes	No. de habitantes por OSC
Estados Unidos	2, 000, 000	307,212,123	65.1	153.6 hab./OSC
India	Entre 1, 200, 000 y 1, 500 000	1,166,079,217	10.3	Entre 971.7 y 777.3 hab./OSC
Brasil	338, 000	198,739,269	17.0	587.9 hab./OSC
Argentina	120, 000	40,913,584	29.3	340.9 hab./OSC
Chile	106, 000	16,601,707	63.8	156.6 hab./OSC
México	19,428	111,211,789	1.7	5,724.3 hab./OSC

Lo anterior significa que en México hay menos de dos organizaciones por cada 10 mil habitantes; siendo que en países como Chile hay más de 60 organizaciones por cada 10 mil habitantes. El contraste es brutal, y habla por sí solo.

⁶ [S.A.] "México tiene 20 mil ONGs solidarias; Argentina, 120 mil con 60 millones menos de habitantes". *El Informatorio*, 13 de noviembre de 2006, en: <http://elinformatorio.blogspot.com/2006/11/mxico-tiene-20-mil-ongs-solidarias.html> (consultado el 20 de abril de 2009).

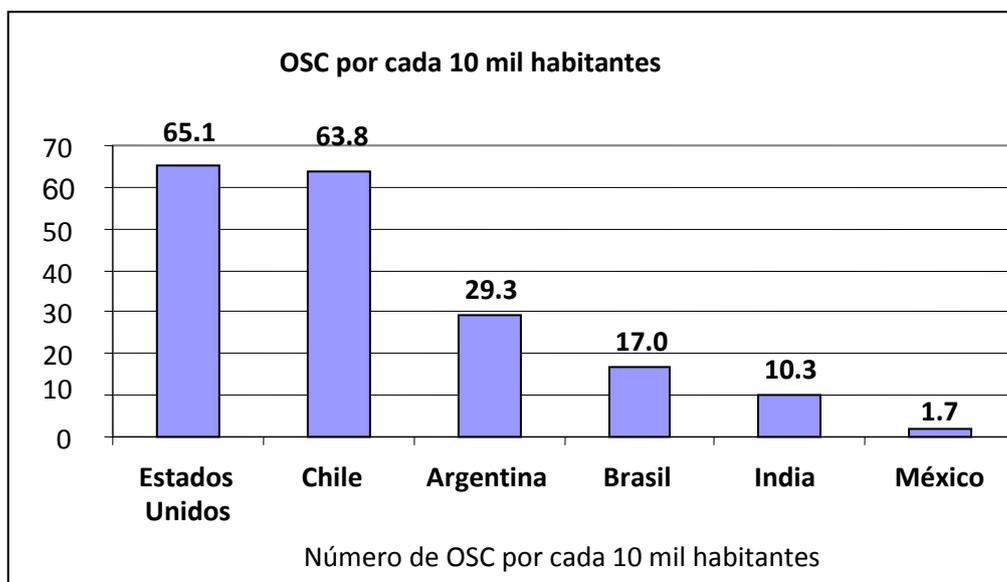
⁷ Ignacio Irrázaval, Hielen M. H. Hairel *et al.* "Comparative Nonprofit Sector Project: Chile". Johns Hopkins University/ PNUD/Focus, 2006, en: http://www.jhu.edu/cnp/PDF/Chile_english.pdf (consultado el 20 de abril de 2009).

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Non-Profitable Private Foundations and Associations in Brazil". 7 agosto 2008, en: http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1205 (consultado el 20 de abril de 2009).

⁹ Muthusami Kumaran. "Role of the Indian NGO Sector in the Public Policy Making Process", Presentation for the South Asian Studies Association's Brown Bag Radio, September 30, 2008, en: <http://www.slideshare.net/BrownBag/kumaran-on-ngos-in-india-presentation> (consultado el 17 de abril de 2009).

¹⁰ Non Profit Expert. En: <http://www.nonprofitexpert.com/ngo.htm> (consultado el 17 de abril de 2009).

¹¹ Estimado a julio 2009. CIA Factbook, en: www.cia.gov/cia/publications/factbook (consultado el 20/abril/2009).



Pocas personas involucradas en el sector

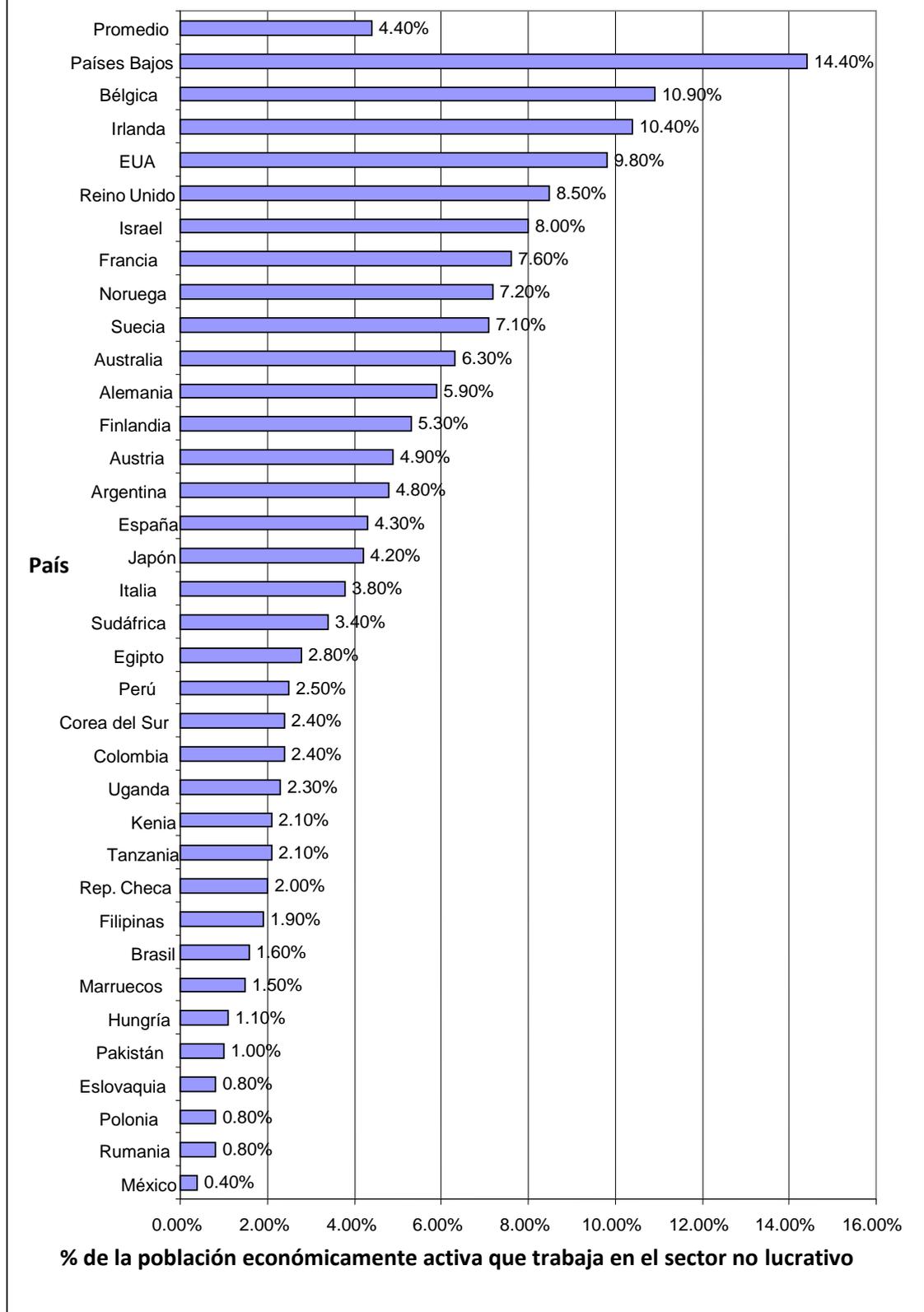
Las cifras de organizaciones de la sociedad civil en México, podrían no ser un motivo de preocupación si la razón para el escaso número tuviera su origen en la morfología de las organizaciones mexicanas: es decir, que a pesar de que fueran menos en número, se tratara de organizaciones más grandes, capaces de agrupar y atender a mayores sectores de la población. Sin embargo, este no resulta ser el caso.

En este sentido, puede resultar útil el indicador desarrollado por el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad Johns Hopkins, el cual mide las dimensiones de la sociedad civil organizada de cada país mediante el porcentaje de la población económicamente activa (no agrícola) que se involucra en dicho sector.¹²

Si consideramos este indicador, el diagnóstico sobre la falta de desarrollo de una sociedad civil organizada en México en relación a los estándares internacionales parece confirmarse con creces, colocando al país, no sólo por debajo del promedio, sino entre los últimos lugares a nivel mundial en cuanto a dimensiones de su tercer sector. De hecho, dentro del estudio internacional realizado por la Universidad Johns Hopkins, el cual incluye un grupo considerablemente heterogéneo de 35 países – desde Tanzania, Colombia y Egipto, hasta Israel, Corea del Sur, y Noruega- México ocupa el último lugar.

¹² Este estándar de medición tiene la ventaja de que elimina distorsiones que pudieran derivarse de una simple suma del número de organizaciones, que pueden variar mucho en tamaño –evitando comparar una pequeña organización en la que participan cinco personas con una en la que laboran 500.

Sociedad civil en el mundo



Fuente: Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.¹³

¹³ Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List. *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins

Adicionalmente, el estudio revela que el porcentaje de la población económicamente activa que se involucra trabajando como *voluntaria* en organizaciones de la sociedad civil en México es siete veces menor al promedio en América Latina, y 16 veces menos al promedio mundial. Estos bajos niveles de participación se confirman con los datos generados por la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, de acuerdo con la cual apenas un 6.3% de los mexicanos afirma haber participado alguna vez en una “organización de ciudadanos”,¹⁴ lo cual explica las dificultades del sector para convertirse en un factor de peso en los asuntos públicos del país.

Alto grado de informalidad en el sector

El papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en México no se ve afectado únicamente por su todavía reducido número, o por el bajo porcentaje de ciudadanos involucrados en ellas, sino por el alto grado de informalidad que prevalece en el sector. De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Información y Documentación sobre OSC (CEDIOC) de la Universidad Autónoma Metropolitana, se calcula que más de la tercera parte (35.98%) de las organizaciones de la sociedad civil carece de figura jurídica.¹⁵

Si bien es cierto que los altos niveles de informalidad no son exclusivos del sector no lucrativo en el país –el Banco Mundial estima que alrededor de una tercera parte de la economía mexicana está asimismo en esta situación-, sí constituyen una señal de alarma por las razones que podrían estar detrás de ellos. En primer lugar, la informalidad podría ser indicativo de una falta de desarrollo institucional por parte de muchas organizaciones (lo cual no sería necesariamente negativo, si se tratara solamente de una fase transitoria de las organizaciones que apenas inician); pero es también revelador de dos problemáticas adicionales: la complejidad del marco normativo que rige a las OSC – y el alto costo que implica su cumplimiento en términos de tiempo y dinero- y la reticencia de muchas organizaciones hacia el gobierno, lo cual las lleva a evitar cualquier tipo de vínculo con la autoridad por temor a ver vulnerada su autonomía.

Bajo grado de profesionalización en el sector

Otro de los problemas que más sensiblemente afecta a las OSC mexicanas es el de la profesionalización. La adecuada profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil es sin duda una condición indispensable para su fortalecimiento, no sólo en términos de una mayor incidencia e impacto de sus acciones, sino, con frecuencia, en términos de asegurar la subsistencia de su proyecto. En este sentido, numerosos expertos identifican un foco rojo en esta área, al afirmar que muchas de las organizaciones en México no cuentan con herramientas mínimas necesarias que garanticen, más que su consolidación, su existencia misma. Dichas herramientas incluyen un

University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project), USA, 2003, p.17.

¹⁴ Adicionalmente, 2.3% de los ciudadanos en México dice haber participado con una institución de beneficencia; 4.5% en alguna “agrupación de ayuda social” (en defensa de indígenas, niños de la calle, del ambiente, etc.). Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, en: <http://www.encup.gob.mx/encup/> (consultado el 1 de junio de 2009)

¹⁵ CEDIOC 2001. En: Miriam Calvillo y Alejandro Favela. “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”, en: Jorge Cadena Roa. *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.

conocimiento adecuado de la regulación que las rige, la capacidad de elaborar y presentar proyectos, una estructura administrativa adecuada, diagnósticos institucionales y evaluaciones efectivas de su labor, etc.¹⁶ Todos estos elementos son necesarios para poder evolucionar, de un contexto en el cual las organizaciones se sustentan en la buena voluntad de sus fundadores y el entusiasmo de sus integrantes (elementos fundamentales, sin duda, más no suficientes para el éxito de una OSC), a uno de mayor institucionalización, que asegure la continuidad, el aprendizaje y el mejor aprovechamiento de los recursos para el logro de los objetivos de la organización.

Lo anterior es importante de destacar porque el dilema de la baja profesionalización en las organizaciones de la sociedad civil en México tiene una de sus principales causas, como es evidente, en la escasez de recursos económicos con las cuales trabajan la mayoría de ellas. Recursos limitados significan una mayor dificultad para atraer personal altamente capacitado (o para retenerlo), debido a la imposibilidad de pagar sueldos competitivos –imposibilidad, vale la pena mencionar, que está asociada no sólo en la falta de recursos *per se*, sino a restricciones que la normativa impone a las organizaciones respecto a los rubros en los cuales pueden gastar los ingresos que obtienen de donativos y/o fondos públicos. Recursos limitados –y etiquetados- implican también serias restricciones para la planeación estratégica, la sistematización de la propia experiencia e inclusive la participación en ejercicios de intercambio y aprendizaje con otras organizaciones afines. De esta forma, fuertes carencias de recursos materiales y financieros se conjugan con una rotación constante de recursos humanos, lo que limita el desarrollo institucional de la OSC, y evita a su vez el obtener mayores recursos, con lo que se genera una dinámica perversa.¹⁷

Vale la pena añadir que los bajos niveles de profesionalización tienen también una raíz en un aspecto que podríamos llamar “cultural”, vinculado con la trayectoria histórica de estas organizaciones en el país, así como con los valores con los que frecuentemente se asocia a este sector. Al interior del segmento más tradicional de las OSC, con una fuerte tendencia asistencial, la participación en dichas organizaciones es considerada como “un asunto personal de ‘vocación’, inspiración o preocupación por determinado grupo en desamparo”¹⁸. Derivado de esta mística, frecuentemente se relega en la escala de prioridades a aspectos como la capacidad técnica, el establecimiento de metas, la planeación estratégica o la medición de impacto; o, en el extremo, se les considera elementos nocivos que corrompen la naturaleza de la organización.

Sin embargo, no sólo las organizaciones asistenciales sufren de este aparente conflicto entre mística y profesionalización. También las organizaciones de más reciente surgimiento, enfocadas en la promoción de derechos ciudadanos, afirman su identidad mediante una cierta rebeldía ante las instituciones y un cuestionamiento, no sólo al Estado, sino al mercado, lo cual las lleva a rechazar valores que consideran propios del mundo empresarial. En palabras de un experto, “Este origen imprime a las organizaciones una identidad ligada al compromiso, a la mística, a la entrega voluntaria de servicio a los demás, pero también –en muchos casos- a la automarginalidad y a la poca visibilidad de su trabajo”¹⁹.

¹⁶ Oscar de los Reyes, Myrna Alejandra Meza *et al.* “Directorio Nacional de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil 2009”. Instituto Mora/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo, 2009, p.vii.

¹⁷ Daniel Ponce, “Formación profesional”, en Laura Breña (coord.). *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social A.C., México, 2007, p.216.

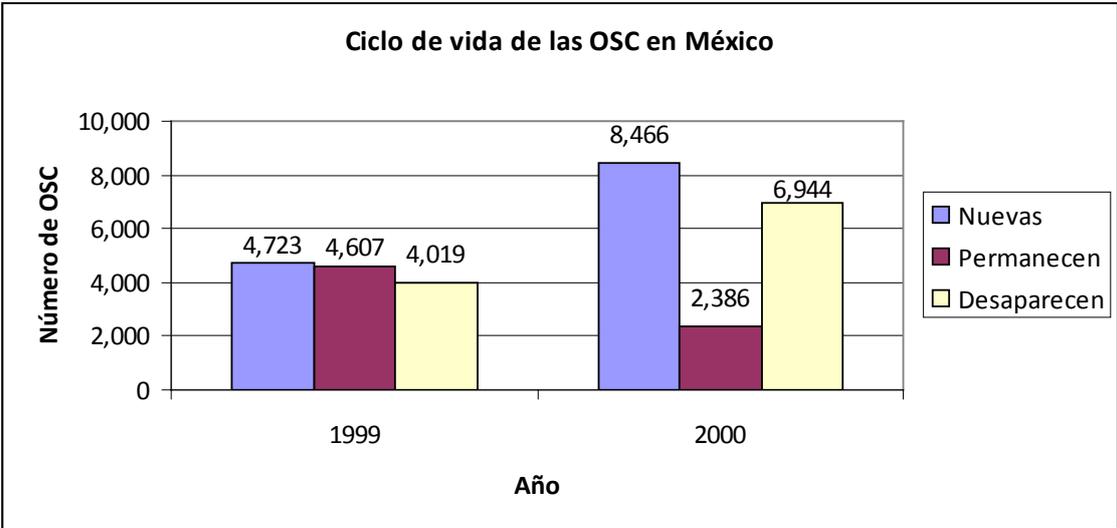
¹⁸ *Ibidem*, p.216.

¹⁹ *Ibidem*, p.216.

Aunque en los años recientes se han dado pasos positivos en la profesionalización de las OSC mediante la toma de conciencia de su importancia –tanto por parte de las organizaciones, como de muchas de las fundaciones privadas que las financian y de diversas instancias gubernamentales que las apoyan- persisten algunos obstáculos para consolidar esta tendencia. Una de las razones radica en la dificultad de romper con otro círculo vicioso que consiste en organizaciones con poca capacidad financiera y administrativa que no pueden “darse el lujo” de capacitarse; instituciones educativas que, ante la falta de demanda, no desarrollan una oferta de capacitación integral que responda a las necesidades de organizaciones; y la consecuente dificultad para que las OSC profesionalicen sus actividades, se vuelvan más eficientes y mejoren el aprovechamiento de sus recursos financieros y humanos –lo que, irónicamente, les permitiría invertir más en su profesionalización.

Organizaciones de corta vida

Por otro lado, las carencias en la profesionalización de las OSC en México se revelan a la vez como causa y efecto de otro fenómeno que llama la atención: el corto periodo de vida de las organizaciones. Aunque existe poca información sistematizada y actualizada al respecto, los datos revelan que, cada año, miles de organizaciones desaparecen, eclipsando en buena medida el impacto del número de organizaciones que nacen anualmente. Cifras del 2000, por ejemplo, mostraban que si bien 8,466 organizaciones fueron creadas ese año, otras 6,944 desaparecieron, y que sólo una cuarta parte (25.6%) de las organizaciones que existían en 1999 había sobrevivido.



Fuente: CEDIOC 2001²⁰

El corto ciclo de vida de una buena parte de las organizaciones con frecuencia impide que éstas alcancen un grado de desarrollo institucional en el cual su desempeño sea óptimo, en el que sean capaces de sistematizar sus experiencias, identificar y reproducir mejores prácticas, dar a conocer su labor y ampliar su base de apoyo, así como elevar su potencial de impacto.

²⁰ Calvillo y Favela, *op cit*, p.81.

Escasez de recursos

La escasez de recursos, ciertamente, no es un problema endémico de la sociedad civil mexicana: se trata, más bien, de una constante en el sector no lucrativo. Sin embargo, bien vale la pena mencionarlo como uno de los mayores retos que afrontan las OSC para incrementar su peso en la agenda pública y, evidentemente, como condición para su supervivencia.

Las organizaciones de la sociedad civil en México, como en el resto del mundo, pueden acudir fundamentalmente a tres fuentes de ingreso para financiar sus actividades:

- 1) Recursos privados (es decir, donativos de personas, empresas y/o fundaciones)
- 2) Recursos públicos (que incluyen donativos, subsidios o contratos celebrados con los distintos niveles y órdenes de gobierno)
- 3) Autofinanciamiento (es decir, los recursos generados por la propia OSC mediante cuotas que aportan sus miembros o la realización de alguna actividad económica –por ejemplo, la prestación de servicios- en la cual la totalidad de las utilidades se reinvierte en la organización)

En los tres casos, los recursos pueden provenir de fuentes nacionales o internacionales (por ejemplo, los donativos que otorgan las fundaciones extranjeras, subsidios que conceden organismos multilaterales, o el pago por servicios que se presten a una corporación extranjera).

Un estudio efectuado hace algunos años sobre la materia muestra que las organizaciones alrededor del mundo suelen financiarse mediante una combinación de las tres fuentes: alrededor de la mitad de sus recursos son generados vía el autofinanciamiento, poco más de la tercera parte provienen de recursos públicos y una pequeña proporción (uno de cada ocho pesos) se obtienen de recursos privados, o filantrópicos.

Fuentes de financiamiento de las OSC (México y el mundo)

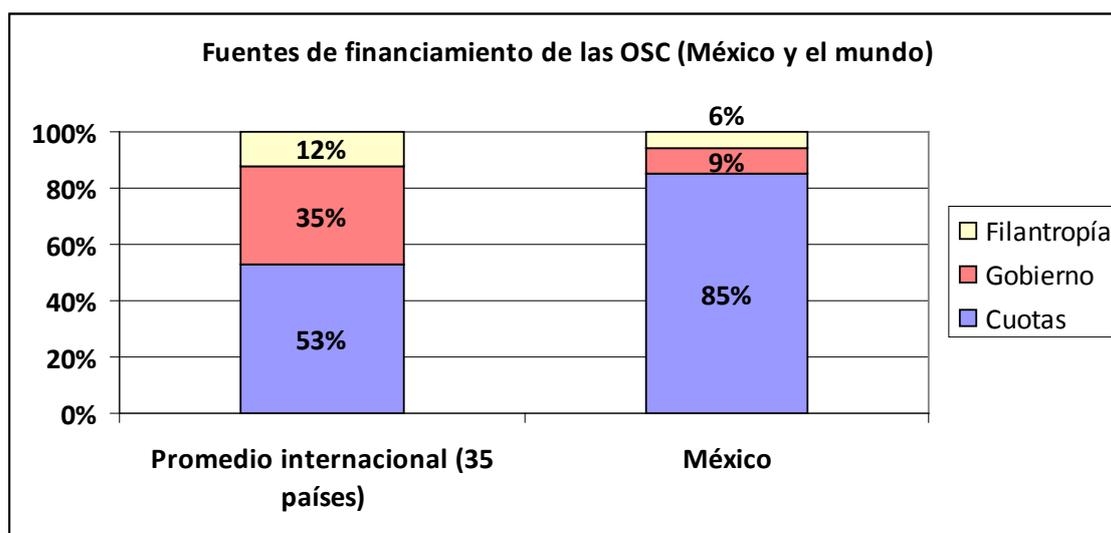
	Cuotas	Gobierno	Filantropía
Promedio internacional (35 países)	53%	35%	12%
Promedio países desarrollados	45%	48%	7%
Promedio países en desarrollo	62%	22%	16%
México	85%	9%	6%

Fuente: Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.²¹

Aunque evidentemente esta estructura de financiamiento cambia sustancialmente de acuerdo al tipo de organización, su ubicación y la temática que trabaje (no es lo mismo una fundación cultural para apoyar un museo, que una organización de base que impulsa proyectos productivos en comunidades indígenas), los datos de este estudio revelan que las organizaciones en México dependen

²¹ Salamon, Sokolowski & List. *Global Civil Society...*, op cit, p.32.

fuertemente de los recursos que ellas mismas generan: es decir, las cuotas de sus miembros o la realización de actividades económicas.



Fuente: Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies

Este mismo estudio indica que la proporción de sus ingresos que reciben las OSC mexicanas de fuentes gubernamentales es significativamente menor al promedio internacional, y lo mismo ocurre con la proporción de recursos provenientes de la filantropía. Aunque es muy factible que estos porcentajes se hayan modificado en los últimos años (como lo indican las cifras que se exponen más adelante), resulta poco probable que la dependencia del autofinanciamiento para la generación de recursos se haya revertido.

Ahora bien, independientemente de si su patrón de distribución es diferente que el de otros países, lo más relevante es preguntarse si estas dos fuentes de financiamiento generan suficientes recursos para cubrir las necesidades del sector.

- *Donativos Privados*

Resulta difícil cuantificar con precisión el monto total de los donativos privados que reciben las organizaciones de la sociedad civil en el país. Lo anterior, debido a que no sólo se trata de un sector que tiene un fuerte componente informal *per se* (más de la tercera parte de las organizaciones, como ya se ha mencionado), sino que los donativos en México tienden a realizarse de manera informal también.

De acuerdo con datos de la *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil* (ENAFI) 2008, la mayoría de los mexicanos (60%) prefieren encauzar sus donativos por vías informales, directamente a personas necesitadas. Inclusive cuando otorgan donativos a organizaciones, la mayoría de las veces lo hacen mediante pequeñas sumas (menores a 50 pesos) y, en consecuencia, rara vez deducen estos donativos de sus impuestos (90% de las personas que donan a instituciones no piden su deducción a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)²². Todos estos donativos, por lo tanto, pasan sin ser cuantificados por las autoridades fiscales, por lo cual no existen cifras oficiales al respecto.

²² Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil. *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2008.

Pero esto no sólo ocurre a nivel personal. Sorprendentemente, una buena proporción de las empresas mexicanas otorga frecuentemente donativos a organizaciones que no están autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para recibir donativos deducibles de impuestos. Un estudio reciente sobre prácticas de Responsabilidad Social Empresarial en el país indica que sólo 48% de las empresas suelen exigir a las OSC ser donatarias autorizadas por la SHCP como condición para otorgarles donativos; e inclusive existe una buena proporción que no les exige siquiera estar legalmente constituidas (sólo 68% lo establece como una condición).²³ Como consecuencia, todos estos donativos no se contabilizan como tales para términos fiscales.

Aclarado esto, lo cierto es que probablemente los recursos más cuantiosos que llegan mediante donativos privados a las OSC no sean los que aportan las personas de manera informal, sino los que aportan por vía formal, particularmente las empresas, y que sí se deducen de impuestos. Afortunadamente, en este ámbito sí es posible obtener algunas estimaciones en cuanto a montos y tendencias.

De acuerdo con estudios recientes, en 2006, las 5,144 organizaciones que en ese entonces tenían estatus de donatarias autorizadas reportaron haber recibido casi 40 mil millones de pesos en donativos en efectivo y en especie.²⁴ De éstos, más de 15 mil millones de pesos (alrededor del 40%) se realizó en efectivo, distribuido entre 4,219 organizaciones.

Donativos privados a OSC (2006)

	Monto (pesos)	Porcentaje	Número de organizaciones
Efectivo	\$15,546,579,954	39%	4,219
Especie	\$24,195,499,860	61%	1,782
Total	\$39,742,079,814	100%	4,283

Para darse una idea de lo que representa el monto de donativos privados recibidos por las OSC en México en términos relativos, es posible compararlo con, por ejemplo, el flujo de donativos privados en Estados Unidos (muy por encima del mexicano, aún si tomamos en cuenta las diferencias de PIB), con los recursos que reparten tan sólo las fundaciones estadounidenses cada año, o con los donativos empresariales en Brasil.

²³ Patricia Carrillo, Socorro Mayec, Mónica Tapia y Michael D. Layton. *Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2009.

²⁴ Sergio García, Michael D. Layton, Judith Rodríguez y Ana Paulina Rosas. "Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana con las causas sociales". Incide Social A.C./ITAM/Alternativas y Capacidades A.C., 2009 (documento de trabajo).

Donativos: algunos datos comparativos

Donaciones anuales	Monto (dólares)
Donaciones privadas México ²⁵ (2006)	\$1,437,235,828
Donaciones de empresas en Brasil (2000) ²⁶	\$2,300,000,000
Donaciones de Fundaciones de EUA (2006) ²⁷	\$33,600,000,000
Total de donaciones privadas en EUA (2006) ²⁸	\$295,000,000,000

Por último, y dejando atrás el tema de los montos, vale la pena mencionar que los donativos privados en México tienen una distribución muy desigual. Lo anterior, tanto en términos de la suma que reciben las distintas organizaciones, como en términos de temáticas y regiones geográficas que se benefician de estos recursos. Así, de los donativos en efectivo que se otorgan a OSC cada año, más del 60% se concentra en tan sólo 7% de las organizaciones donatarias.²⁹

En cuanto a temáticas, 81% de los recursos se destina a apoyar organizaciones con actividades de tipo asistencial. Por último, en términos geográficos, el Distrito Federal concentra el 95 % de los donativos en especie y el 52% de los donativos en efectivo.³⁰

- *Recursos públicos*

De manera contraria a lo que pudiera pensarse, determinar el monto de recursos públicos que reciben las organizaciones ciudadanas cada año en México no resulta mucho más fácil que determinar el monto de recursos privados. Una de las mejores herramientas para

²⁵ Donativos en efectivo de personas físicas y morales a organizaciones con autorización para recibir donativos deducibles de impuestos en 2006 (a tipo de cambio peso/dólar de diciembre de 2006, equivalente a 10.817 pesos =1 dólar). García, Layton & Rodríguez, *op cit*.

²⁶ Cynthia A. Sanborn & Felipe Portocarrero S. "La filantropía 'realmente existente' en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Fundación PROhumana y Fundación Ford, Santiago de Chile, 17-20 de noviembre de 2003, p.14. En: <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Filantropia%20en%20America%20Latina.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2009).

²⁷ Steve Gunderson. "Foundations: Architects of Social Change", en: "Giving: U.S. Philanthropy", *eJournal USA: Society & Values*, Vol 11, No. 1, U.S. Department of State, mayo 2006, p.8. En: http://beijing.usembassy-china.org.cn/uploads/images/slvJuyln0h9j2cuuqAdjEw/Giving_U.S._Philanthropy.pdf (consultado el 27 de mayo de 2007)

²⁸ Amy Blackwood, Kennard T. Wing & Thomas H. Pollak. "The Nonprofit Sector in Brief. Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering". Urban Institution, EUA, 2008. En: <http://nccsdataweb.urban.org/kbfiles/797/Almanac2008publicCharities.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2009).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

obtener una cifra aproximada, aunque aún incompleta, son los informes que presentan cada año las dependencias y entidades del Gobierno Federal, y los análisis que se derivan de los mismos. En base a estos informes, el *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007*, afirma que el Gobierno aportó un aproximado de \$ 1,299,711,344 pesos a organizaciones de la sociedad civil en 2007.³¹ Estos recursos, si bien mucho mejor distribuidos que los recursos privados, presentan también un buen grado de concentración: 12% de organizaciones recibe el 40% de los recursos totales. Asimismo, dicho estudio señala que el 72% de organizaciones que son apoyadas por el gobierno percibe recursos menores a 500 mil pesos.³²

Sin embargo, estas cifras no reflejan la totalidad de los apoyos públicos que reciben las OSC del gobierno, dado que hay que aclarar que:

- a) Algunas dependencias y entidades del Gobierno Federal otorgan apoyos a organizaciones que no están inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, puesto que no los identifican como “acciones de fomento a las actividades realizadas por las OSC”, y por lo tanto, no los reportan en su informe anual³³.
- b) Existen apoyos a OSC que no se dan a través de recursos en efectivo, sino en modalidades más difíciles de valuar, como son capacitaciones, difusión, donativos en especie, etc.
- c) Muchas organizaciones reciben recursos de gobiernos locales.- En el estado de Chihuahua, por ejemplo, la Secretaría de Fomento Social del estado realiza convocatorias cada año para el otorgamiento de subsidios a OSC, los cuales ascienden a 10 millones de

³¹ Debe mencionarse que, de acuerdo al *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2007*, el gobierno federal otorgó ese año un total de \$ 2,201,282,340.00 pesos a “organizaciones de la sociedad civil”. Sin embargo, esta cifra es debatible, ya que incluye los apoyos y estímulos otorgados a organizaciones que, si bien tienen la figura jurídica de asociación civil, no pueden considerarse organizaciones de la sociedad civil en el estricto sentido de la palabra, dado que son entidades establecidas por instituciones gubernamentales para apoyar la implementación de programas federales y funcionan en la práctica como su brazo operativo, rigiéndose con normas establecidas por la autoridad, y financiándose casi exclusivamente con fondos públicos. Las cifras del “*Estudio diagnóstico...*” resultan por lo tanto una medición más precisa, ya que excluyen (en la medida de lo posible) los recursos otorgados a estas organizaciones.

³² Juan Estrella, Alejandro Navarro Arredondo y Almudena Ocejo. “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007”. CIESAS/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, México D.F., 2009. (Estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social a petición de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo como parte de su evaluación conjunta de las acciones y políticas de fomento del gobierno federal 2006-2007).

³³ El “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento...” se basa en los datos contenidos en el informe anual elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual comprende el análisis de un total de 87 informes pertenecientes a 16 dependencias, la Procuraduría General de la República, 1 organismo autónomo y 4 organismos descentralizados. Si bien dicho informe anual aspira a reunir toda la información relativa a las acciones y programas de fomento a las OSC que realizan las dependencias y entidades del gobierno federal, aún existen disparidades en los criterios que usa cada institución de gobierno para reportar sus acciones como “de fomento”, por lo que podría ocurrir que aún existan acciones que no se estén reflejando en este informe.

pesos anuales aproximadamente, recibiendo cada organización subsidiada entre mil y 15 mil 100 pesos mensuales.³⁴

Si estimar la suma de los recursos públicos que se destinan a apoyar las actividades de las OSC en México presenta grandes retos, igualmente complejo resulta determinar si estos recursos son suficientes. Un indicador –tomando en cuenta las limitaciones antes mencionadas-, podría ser el número de organizaciones hasta el momento inscritas al Registro Federal de OSC, que actualmente asciende a más de 9,600³⁵, y que comprende básicamente a las organizaciones que tienen cierto interés en acceder a recursos gubernamentales. De estas organizaciones –que son las autorizadas para recibir recursos del gobierno federal- aproximadamente entre un 40 y 50% reciben fondos públicos cada año.³⁶ Sólo por mencionar un caso documentado y hasta cierto punto comparable: en Ecuador, donde se comenzó un proceso de registro de OSC a finales de 2007, se tenían registrados para el siguiente año un total de 38,055 organizaciones que habían recibido recursos públicos.³⁷

Poca visibilidad y confianza en las OSC

El pueblo mexicano, después de más de dos siglos de experimentos y fracasos, no cree ya sino en la Virgen de Guadalupe y en la Lotería Nacional.

Octavio Paz

Para terminar, un severo problema al que se enfrenta la sociedad civil organizada en México es la poca visibilidad que tiene su labor ante la sociedad en general, y la consecuente falta de confianza que despierta entre la población.

Como el resto de las problemáticas que aquejan al sector, la de la falta de visibilidad de la labor de las OSC es uno que se entrelaza con otros, convirtiéndose en causa y efecto del reducido tamaño del sector, su dificultad para reclutar voluntarios y atraer donativos privados o recursos públicos, así como para influir en políticas públicas. Los datos arrojados por la *Encuesta Nacional sobre Filantropía*

³⁴ Mary Delgado. “Convocan a OSC para subsidios”. *PeriodismoElectrónico.com*, 25 de enero de 2007 (consultado el 1 de junio de 2009).

³⁵ Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Buscador de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en: <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/index.aspx>. (consultado el 1 de junio de 2009).

³⁶ Juan Carlos Sánchez (coord.), Israel López *et al.* “Estudio Comparativo de los Informes 2005-2006 sobre los Apoyos y Estímulos Otorgados a las Organizaciones de la Sociedad Civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. Estudio realizado el Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social de la Universidad Anáhuac México Norte a petición de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, como parte de su evaluación conjunta de las acciones y políticas de fomento del gobierno federal 2005-2006. Asimismo: Estrella, Navarro Arredondo y Ocejo. “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento...” *op cit.*

³⁷ [S.A.] “ONG manejan \$3 mil millones”, *Hoy.com.ec*, 4 de noviembre de 2008, en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ong-manejan-3-mil-millones-316013.html> (consultado el 1 de junio de 2009).

y *Sociedad Civil* 2008 resultan muy elocuentes en este sentido, al revelar que 92% de los mexicanos afirma que ni él ni nadie de su familia “ha recibido ayuda de alguna fundación o institución de caridad o de alguna institución no lucrativa de asistencia privada y que no es parte del gobierno”³⁸. Dado que los mexicanos no ven y no conocen el trabajo de las organizaciones, tienden a mostrarse escépticos ante ellas. Mientras que en los países europeos las organizaciones no gubernamentales se encuentran entre las instituciones que generan más confianza³⁹, en México sólo 35% de los ciudadanos dice tener mucho o algo de confianza en las organizaciones sociales o no gubernamentales (un índice por debajo de la confianza profesada a la policía, que es una de las instituciones más desacreditadas). Ello claramente repercute en el apoyo de la sociedad en general hacia el trabajo de las OSC: 40% de los mexicanos considera que la principal razón por la cual la gente no aporta donativos a instituciones de asistencia privada u organizaciones no gubernamentales es porque “no confía en ellas”.⁴⁰

Los bajos niveles de confianza en las organizaciones de la sociedad civil están asimismo estrechamente vinculados con otro problema: la complejidad del marco normativo. En efecto, si bien es la falta de visibilidad de las organizaciones lo que podría llevar a pasarlas por alto al momento de legislar, provocando lagunas o contradicciones en leyes; es la desconfianza la que está detrás de la tendencia a la sobre-regulación que padece el sector.

Un buen ejemplo de ello fue la manera en que las percepciones negativas sobre este tipo de organizaciones afloraron en 2007, mientras el Congreso mexicano debatía una reforma fiscal que estuvo a punto de provocar la total eliminación de los incentivos fiscales para los donativos a las organizaciones de la sociedad civil. Más que sobre cuestiones técnicas, llama la atención hasta qué punto gran parte del debate de los legisladores giró en torno a los prejuicios prevalecientes respecto al sector, algunos de los cuales afirmaban que eliminar dichos incentivos era indispensable para acabar con una serie de privilegios que sólo favorecían a un pequeño grupo para el cual “la piedad es un aspecto llevado al negocio a través de un sinnúmero de fundaciones de dudoso altruismo”⁴¹. Sin embargo, los legisladores no eran los únicos que percibían a las organizaciones de la sociedad civil como una fuente de frivolidad o corrupción, tal como se expresó en numerosos titulares de noticias o editoriales publicados en periódicos nacionales –tales como “¿Filantropía o elusión fiscal?”, “Filantropía, ¿cuento chino?”, o “Riqueza que depreda”, entre otros- en los cuales se argumentaba en contra de las organizaciones que recibían donativos privados, lo cual equivalía, en la opinión de los articulistas, a otorgar beneficios a organizaciones que sólo servían como “estructura de relaciones públicas” de un manojo de privilegiados, como “forma de elusión de impuestos”, o como “buenos negocios” para una élite.⁴² Si bien en el momento también hubieron voces que se levantaron para

³⁸ Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, *Encuesta Nacional ...*, *op cit.*

³⁹ Institute for Social Research and Analysis. “Why Participate? Youth, Politics and the Future of European Democracy”. European Commission, 2005, en: http://www.jugendpolitikineuropa.de/downloads/22-177-349/sora_euyoupart_results.pdf (consultado el 27 de junio de 2009).

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Grupo Parlamentario del PRD (Intervenciones en Tribuna), en: http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/intervenciones/07_09_13.html (consultado el 15 de agosto de 2009).

⁴² Algunos ejemplos de editoriales de la época: “Parte de esta mal llamada filantropía que hacen estos señores y señoras en realidad son aportaciones, podríamos decir, del gobierno, ya que la deducibilidad permite que no paguen más impuestos, que seguramente se emplearían de mejor forma que a través de la mayoría de sus fundaciones. Nada más hay que ver las páginas de sociales o los suplementos especiales de los periódicos para observar a los miembros de estas organizaciones filantrópicas degustando manjares y vinos en los supuestos actos de caridad que realizan en favor de los que menos tienen”, en: Enrique del Val Blanco “¿Filantropía o

defender la labor realizada por las organizaciones ciudadanas en México, el episodio resultó muy revelador de hasta qué punto se desconoce la labor de éstas, y qué tanto persiste la idea de que la vida democrática del país puede prescindir de ellas.

El episodio también ayuda a ejemplificar cómo las precepciones negativas sobre las OSC – compartidas por una buena parte de la sociedad mexicana- conducen a una sobre-regulación que, paradójicamente, no sólo no ha ayudado a generar más confianza, sino que, por el contrario, refleja la gran suspicacia que persiste ante la labor de las organizaciones, y lleva a muchas de ellas a buscar mantener un bajo perfil por temor a provocar mayor fiscalización, o sencillamente las motiva a mantenerse en la informalidad. La consecuente falta de visibilidad y la informalidad crean asimismo un círculo vicioso en el que se perpetúa la percepción de que las organizaciones de la sociedad civil son irrelevantes (o, más grave aún, que son vías de evasión fiscal o de proselitismo político disfrazado) lo cual dificulta que mayores recursos (financieros y materiales, pero también humanos) fluyan hacia el sector, limitando el impacto de su labor e impidiendo que las organizaciones aumenten su visibilidad y la confianza en ellas.

Recapitulando, tenemos que el panorama para las organizaciones ciudadanas en México es uno complicado, caracterizado por numerosos nudos o círculos viciosos en los cuales una problemática se entrelaza con otra y así sucesivamente hasta regresar al punto de partida. ¿Cómo empezar a romper estos círculos y comenzar la transformación de la sociedad civil mexicana? Si bien no existe una respuesta única, el primer paso consiste sin lugar a dudas en definir claramente el punto al cual se quiere llegar, establecer qué es lo socialmente deseable, así como las reglas del juego para lograrlo. Es decir, se requiere partir de las leyes. ✱

elusión fiscal?”. *El Universal*, 12 de julio de 2007. También: “Preocupados porque en una de las iniciativas de la [reforma fiscal] se propone que a las instituciones filantrópicas se les cancele el privilegio de no pagar impuestos, un grupito de empresarios que se han valido del altruismo para crear una gran infraestructura de relaciones públicas que les ha permitido enaltecer su imagen y hacer algunos buenos negocios, se entrevistaron con el presidente de la República”, en: Luis Soto “Filantropía, ¿cuento chino? *El Financiero*, 18 de julio de 2007. Asimismo: “Para asombro de muchos, los legisladores panistas, contra su propio presidente, votaron *no* a la tasa única, porque ‘esto cancelará cinco mil 600 organizaciones altruistas de empresas’, pero saben que algunas de ellas burlan al fisco y a la población.”, en: Lourdes Bueno. “Riqueza que depreda”. *El Informador*, 20 de julio de 2007.

III. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana: un panorama general

Así pues, ¿qué entiende el Estado mexicano por “sociedad civil”? ¿cuál es su postura ante ella? ¿Es algo positivo para el país, un “mal necesario” que debe mantenerse a raya? ¿Un factor de desarrollo que debe apoyarse, una amenaza potencial que debe controlarse, un actor irrelevante? ¿Una carga o un aliado para el gobierno? Y sobre todo, ¿qué es lo que como colectividad deseamos que sea nuestra sociedad civil? ¿Personas que se reúnen esporádicamente, u organizaciones con derechos y obligaciones propios? ¿grupos creados y organizados desde el gobierno, o ciudadanos que se organizan espontáneamente de acuerdo a su propia agenda? ¿Una sociedad civil fuerte y dinámica, o una pasiva y marginal? Estas y otras más, si bien difícilmente serán cuestiones que se planteen abiertamente y de una forma tan literal, son preguntas que un Estado debería tener resueltas para poder formular una política coherente frente a su sociedad civil, y específicamente, frente a su sociedad civil organizada.

Sin embargo, el lugar desde donde deberían resolverse estas preguntas, sentar el tono de la relación gobierno-OSC y definir el punto de partida de la política pública –el marco jurídico- parece estar repleto de confusiones, vaguedades y señales contradictorias. Lo anterior, por supuesto, no es exclusivo de México: resulta común que, conforme los sistemas legales evolucionan, una reforma a la vez, algunas leyes queden rezagadas respecto a otras, y que las normas dispersas en el marco legal se encuentren momentáneamente desfasadas. Tampoco resulta inusual que leyes que regulan diversas materias, y que fueron redactadas con objetivos específicos en mente –incrementar la recaudación fiscal, asegurar que establecimientos que proveen servicios de salud o educación cumplan con normas mínimas de calidad, proteger los derechos de los trabajadores, etc.- definan sus propios mecanismos para lograrlos. Sin embargo, para que esta pluralidad de objetivos sea funcional, debe existir al menos un hilo conductor, un piso común y un orden de prioridades. En este sentido, la diversidad de visiones que encontramos en la legislación mexicana respecto a la participación ciudadana y las organizaciones cívicas hace con frecuencia difícil encontrar ese hilo conductor, y entender exactamente cómo desea el Estado mexicano establecer los términos de su relación con la sociedad civil.

El propósito de este capítulo es ofrecer una visión general de cuál es el tratamiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana. El mismo consta de tres partes. En la primera, se examinan las diferentes formas en que se contempla a las OSC en las leyes, de las cuales se derivan distintos esquemas de relación entre las autoridades gubernamentales y las organizaciones ciudadanas. En la segunda parte, se procede a una descripción más minuciosa de las normas específicas que regulan directamente a las OSC, lo cual servirá de referencia para la evaluación de sus efectos en el desarrollo de la sociedad civil organizada y su análisis comparativo con la legislación de otros países, que se hará en el siguiente capítulo. La tercera parte, muy breve, concluye con algunas reflexiones para entender la complejidad del marco legal mexicano y el por qué es importante.

A vuelo de pájaro: visión de las OSC en la legislación mexicana

Las diferentes visiones sobre lo que significa “sociedad civil” –y, más específicamente, “organizaciones de la sociedad civil”–, sobre cuál debe ser su relación con el gobierno y cuál debe ser su papel en la esfera pública, se reflejan en la diversidad de normas de la legislación mexicana que las promueven, regulan, contemplan, o al menos mencionan. Los contrastes son muchos y nos hablan de distintos momentos, circunstancias, valores y preocupaciones que guiaron al legislador al momento de redactarlas.

Mientras que un buen número de leyes –particularmente las de reciente publicación– se refieren de manera específica a las “organizaciones de la sociedad civil” como sujetos de derechos y obligaciones, definiendo de manera precisa lo que deberá entenderse como “organizaciones” y el tipo de actividades que podrán realizar para ser objeto de la ley; encontramos asimismo una variedad de leyes que aluden a las OSC de manera más genérica, incluyéndolas en un concepto un tanto difuso, como lo es el de los “sectores sociales”⁴³ o “agrupaciones sociales”.

Como regla general, es más común encontrar que las normas que hablan de las organizaciones como sectores pasivos, que serán sujetos de consulta o de coordinación con las autoridades (frecuentemente por iniciativa de estas últimas) utilizan términos más ambiguos, que podrían comprender organizaciones formales o informales, de beneficio mutuo o beneficio a terceros, y dedicadas a un sinnúmero de actividades: tal es el caso de la *Ley de Planeación* o la *Ley General de Educación*. Por el otro lado, aquellas leyes que establecen mecanismos más concretos de participación, no sólo para términos de consulta, sino de involucramiento activo en todas las etapas de elaboración de políticas públicas –formulación, implementación y seguimiento– suelen definir de manera mucho más precisa y explícita el tipo de organizaciones que deberán ser sujetas de la Ley, como la *Ley General de Desarrollo Social*, la *Ley de Asistencia Social*, la *Ley General de las Personas con Discapacidad* y, naturalmente, la propia *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*.

Podemos contrastar, por mencionar un caso, entre la *Ley General de Educación* (1993) y la *Ley General de Desarrollo Social* (2004). La primera utiliza de manera casi indistinta los términos “sectores sociales” y “organizaciones sociales”, sin definir en ningún momento qué entiende por esto. La segunda, por su parte, establece desde el principio una definición precisa de “organizaciones”; además de que detalla en su Reglamento los términos bajo los cuales éstas podrán suscribir convenios de concertación con el gobierno, y participar así en la ejecución y evaluación de programas –entre otras cosas, esto incluye la condición de estar inscritas en el Registro Federal de OSC (art.46, Reglamento de la *Ley General de Desarrollo Social*), lo cual asegura una concordancia con la definición y requisitos de la Ley de Fomento.

⁴³ Si bien podemos inferir que las OSC caben dentro del término de organizaciones del “sector social” –ya que se trata de un ente distinto de las empresas (puesto que se le diferencia del “sector privado” o del “sector empresarial”), así como del gobierno (ya que se le diferencia del “sector público”)- en la legislación no se encuentra una definición precisa del significado.

Visiones contrastantes sobre la sociedad civil en la legislación mexicana

Ley	Leyes que contemplan a las OSC de manera tangencial	Leyes que contemplan a las OSC de manera activa
Términos para referirse a las OSC	Organizaciones del sector social Agrupaciones sociales Organizaciones sociales	Organizaciones civiles Organizaciones sociales Organizaciones de la sociedad civil
Definición de organizaciones	No se definen	Se definen generalmente bajo una figura legal (“sociedades o asociaciones civiles”) o al menos se establece que deben estar legalmente constituidas. Generalmente se precisa la materia o materias de sus actividades (desarrollo social, asistencia, etc.)
Acceso a recursos públicos	No se contempla, o queda ambiguo	Se contempla bajo condiciones bien definidas.
Términos de participación	Papel de las OSC básicamente consultivo: “Tomará nota”, “conocerá”, “podrá opinar [sobre temas definidos]”, “participarán como órganos de consulta”. Generalmente la participación es a instancias de un órgano gubernamental, mediante la participación en foros o consejos convocados por la autoridad competente. No queda claro el método de selección de organizaciones que acceden a estos mecanismos de participación.	Participación en todos los temas y en todas las etapas: diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas. Las organizaciones ejercen la participación como un derecho, al cual acceden mediante convocatorias públicas con criterios y modalidades definidas.
Ejemplos	<p>Ley de Planeación Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población <i>exprese sus opiniones</i> para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como <i>órganos de consulta</i> permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de <i>foros de consulta</i> popular que al efecto <i>se convocarán</i>.</p> <p>Ley General de Educación Artículo 72.- La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de <i>consulta, colaboración, apoyo e información</i>, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. <i>Tomará nota</i> de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, <i>conocerá</i> el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, <i>podrá opinar</i> en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y <i>propondrá</i> políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.</p>	<p>Ley General De Desarrollo Social Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por: IX. Organizaciones: Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social.</p> <p>Artículo 62.- Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el <i>diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones</i> públicas en esta materia.</p> <p>Artículo 63.- El Gobierno Federal <i>deberá</i> invitar a las organizaciones, mediante <i>convocatorias públicas</i> que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación.</p> <p>Artículo 64.- Las organizaciones podrán <i>recibir fondos públicos</i> para <i>operar programas sociales propios</i>, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.</p> <p>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en</p>

	<p>otras disposiciones legales.</p> <p>Artículo 6.- Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil <i>tienen los siguientes derechos:</i> [...] III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, [...] IV. Participar en los mecanismos de contraloría social [...] V. Acceder a [...] apoyos y estímulos públicos [...] VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, [...] VII. Recibir donativos y aportaciones, [...] VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, [...], en la prestación de servicios públicos [...]</p>
--	--

Inclusive en aquellas leyes que contemplan de manera específica a las organizaciones de la sociedad civil formalmente constituidas encontramos variaciones en la forma de referirse a ellas. Algunas normas se enfocan más en ciertas características (como su carácter no lucrativo) o las actividades que realizan (asistencia social, por ejemplo), mientras que otras determinan adicionalmente su constitución bajo determinadas figuras jurídicas o su pertenencia a un directorio, red o sistema en el que intervenga una institución gubernamental. Tal es el caso de las leyes fiscales, como la *Ley del Impuesto Sobre la Renta*; algunas leyes estatales, como la *Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos*, y las leyes que regulan la asistencia social en los estados.

Especificación de la figura jurídica de las OSC bajo distintas leyes

Ley	Acota OSC a determinada figura jurídica	Tipo de OSC contempladas en la Ley
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	no	“las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando <i>legalmente constituidas</i> , realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere [...] la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso”
Ley General de Desarrollo Social	no	“Agrupaciones civiles y sociales, <i>legalmente constituidas</i> , en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social”
Ley del Impuesto Sobre la Renta	sí	“ <i>Instituciones de asistencia o de beneficencia [privada]</i> ” “ <i>sociedades o asociaciones civiles</i> , organizadas sin fines de lucro y <i>autorizadas para recibir donativos</i> [dedicadas a actividades específicas establecidas por la Ley y, en determinados casos, que se encuentren registradas bajo un ordenamiento específico y con aprobación de autoridad competente]” ⁴⁴
Ley de Asistencia Social	sí	“Las <i>instituciones privadas de asistencia social</i> legalmente constituidas”
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	no	“asociaciones no lucrativas, [que] demuestren estar al corriente en sus respectivas obligaciones fiscales, y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos”
Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	sí	“Las <i>fundaciones o asociaciones</i> de beneficencia privada”

⁴⁴ Por ejemplo, en el caso de las bibliotecas, deben formar parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas; en el caso de las organizaciones dedicadas a investigación científica o tecnológica, deben estar inscritas en el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas, etc.

Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos	sí	“las personas morales constituidas como <i>sociedades o asociaciones civiles</i> ”
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	no	“organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, <i>cualquiera que sea la forma jurídica que adopten</i> ”

Otro punto que suele variar en la legislación mexicana y que vale la pena mencionar es el estatus que se les confiere expresamente a las organizaciones en la Ley. Algunas leyes consideran a las organizaciones de la sociedad civil como un actor más, un grupo de interés al que puede escucharse o una fuente de *expertise* a la que es posible consultar si se considera pertinente; en términos generales, podría decirse que dichas normas llevan implícita una visión de las organizaciones como la simple suma de ciudadanos. Es decir, que si los ciudadanos individualmente tienen ciertos derechos, tal como el de hacer peticiones ante las autoridades o el de realizar denuncias, estos derechos se le confieren también a las organizaciones, en tanto que están conformadas por ciudadanos. En este caso no habría una diferencia sustancial entre la acción simultánea de los individuos (por ejemplo, que una veintena de personas presentaran cada una por separado la misma demanda) y la acción colectiva como parte de una organización (que una OSC integrada por veinte personas realizara esta misma demanda).

En contraste, existe también un grupo de leyes que reconocen el valor que tienen las organizaciones en sí mismas para el bien común, confiriéndoles una naturaleza especial, distinta de la que tienen como la simple congregación de ciudadanos. De esta forma, encontramos –tanto a nivel federal como local- leyes que consideran a las OSC o a las actividades que realizan como de “interés público”.

La distinción entre considerar a las organizaciones en sí como entidades de interés público o conferir este estatus a sus actividades fue un punto al que se prestó particular atención al momento de la redacción de la *Ley de Fomento*, debido a las implicaciones que se consideró tendría para la autonomía de las OSC. A pesar de que en el caso de la *Ley de Fomento* fue la segunda opción la que prevaleció, encontramos que en la legislación mexicana se dan los dos casos. Mientras que leyes como por ejemplo la *Ley de Asistencia Social* o las leyes de instituciones de asistencia privada en los estados de la República definen a las organizaciones que regulan como de interés público – estableciendo la obligación del Estado de promover la creación de entidades de este tipo-; tenemos que la *Ley de Fomento* federal, la del Distrito Federal y la de Veracruz consideran a sus actividades, y no a ellas, como de interés social; y que las leyes de fomento de Baja California, Tlaxcala y Zacatecas no definen explícitamente este carácter ni para las organizaciones ni para sus actividades.

Reconocimiento de carácter de interés público de las OSC o sus actividades: ejemplos

Ley	Reconocimiento a su carácter de interés público		
	Organizaciones	Actividades	Indeterminado
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil		✓	
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal		✓	
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio Llave.		✓	

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas y sus Municipios			✓
Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California			✓
Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas.			✓
Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala			✓
Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos			✓
Ley de Asistencia Social	✓		
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México	✓		
Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Estado de Colima	✓		
Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Campeche	✓		
Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal	✓		

Por último, cabría hacer mención de las diferentes visiones que se encuentran en la legislación sobre las actividades de las organizaciones ciudadanas que son consideradas, no sólo legítimas, sino deseables y benéficas para la sociedad: es decir, como actividades de “beneficio público” que deben ser apoyadas e incentivadas por el Estado.⁴⁵

Como se verá más adelante, la legislación mexicana no presenta una visión homogénea a este respecto. Por ejemplo, la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* establece una lista de actividades que deberán ser alentadas por parte del Gobierno mediante una serie de acciones que incluyen apoyos y estímulos económicos, colaboración, información, capacitación, diálogo e incentivos fiscales. Sin embargo, esta lista de actividades que son consideradas dignas de fomento por esta ley no coincide con las actividades que otras leyes reconocen como merecedoras de apoyos y estímulos públicos.

Por supuesto, resulta natural que aquellas leyes que atienden una materia específica se enfoquen en los derechos y obligaciones de las organizaciones que inciden en esos ámbitos en particular: de manera que, por ejemplo, parece natural que la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* se refiera concretamente a las “organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres” (art.49). Sin embargo, e independientemente de esta especificidad propia de algunas normas, nos encontramos que leyes que atañen a prácticamente todos los temas y sectores –como las que tratan temas fiscales y hacendarios- hacen también acotaciones muy precisas del tipo de actividades que deben perseguir las organizaciones sujetas de apoyos y estímulos, sin que estas acotaciones coincidan necesariamente con las establecidas en la Ley de Fomento –de carácter general también.

⁴⁵ El tema de las distintas maneras de concebir a las organizaciones de beneficio público se analiza con más profundidad en el siguiente capítulo.

De esta manera, tenemos que las actividades que son consideradas de beneficio público para términos de recibir recursos gubernamentales bajo la Ley de Fomento (para un proyecto mediante el esquema de “Coinversión Social”, por ejemplo) no son necesariamente las mismas que se consideran dignas de apoyo mediante incentivos fiscales como exenciones o deducibilidad de los donativos privados que reciban bajo la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Igualmente, las actividades que se consideran aceptables para ser financiadas por donativos privados deducibles de impuestos no son siempre las mismas que las sujetas a apoyos mediante donativos que provengan directamente del Presupuesto de Egresos, de donativos de mercancía incautada en aduanas, o de recibir en comodato un inmueble del Gobierno Federal que ya no sea utilizado.

Actividades sujetas de apoyos económicos, incentivos fiscales y donativos en la Legislación mexicana

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (art.5)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art.80)	Ley del Impuesto sobre la Renta (art.95) y Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (art.34)	Ley General de Bienes Nacionales (art.84)
I. Asistencia social [...]	III. [...] actividades [...] de <i>beneficencia</i> [...];	VI. <i>Instituciones de asistencia o de beneficencia</i> , autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad.	XII. Instituciones que realicen actividades de <i>asistencia social</i> [...], siempre que no persigan fines de lucro
II. Apoyo a la alimentación popular;		VI. a) La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de <i>alimentación</i> , vestido o vivienda.	
III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;		Realización de obras o servicios públicos que efectúen o deban de efectuar la Federación, Entidades Federativas o Municipios (de acuerdo a la Resolución Miscelánea Fiscal 2009, y en base al art.31 de la Ley, se interpreta para incluir “las actividades cívicas de promoción y fomento de la actuación adecuada por parte del ciudadano dentro de un marco legal establecido, asumiendo sus responsabilidades y deberes en asuntos de interés público, siempre que no impliquen o conlleven acciones de proselitismo electoral, índole político, partidista o religiosos”)	
IV. Asistencia jurídica;		VI. C) La <i>asistencia jurídica</i> , el apoyo y la promoción, para la tutela de los derechos de los menores, así como para la readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.	

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (art.5)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art.80)	Ley del Impuesto sobre la Renta (art.95) y Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (art.34)	Ley General de Bienes Nacionales (art.84)
V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;		VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, [...], así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro [...] que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las <i>comunidades indígenas</i> [...]	
VI. Promoción de la equidad de género;		VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, [...], así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro [...]; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo [...] a los grupos vulnerables por [...] <i>sexo</i> [...].	
VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes;		VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, [...], así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro [...]; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo [...] a los grupos vulnerables por [...] <i>problemas de discapacidad</i> .	
VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario;		VI. g) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.	
IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;		VI. h) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.	
X. Promoción del deporte;			
XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;	VIII. [...] actividades [...] <i>de salud</i> , [...];	VI. b) La asistencia o rehabilitación médica o a la atención en establecimientos especializados. VI. d) La rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes.	
XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;		XIX. Las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para la realización de actividades de investigación o <i>preservación de la flora o fauna silvestre</i> , [...], así como aquellas que se constituyan y funcionen en forma exclusiva para promover entre la población la prevención y control de la contaminación [...], la <i>protección al ambiente</i> y la <i>preservación y restauración del equilibrio ecológico</i> . XX. Las asociaciones y sociedades civiles, sin fines de lucro, que	

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (art.5)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art.80)	Ley del Impuesto sobre la Renta (art.95) y Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (art.34)	Ley General de Bienes Nacionales (art.84)
		<p>comprueben que se dedican exclusivamente a la reproducción de <i>especies en protección y peligro de extinción</i> y a la conservación de su hábitat, [...]</p>	
<p>XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;</p>	<p>III. [...] <i>actividades educativas, culturales, [...], de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías</i> [...];</p>	<p>VI. f) Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.</p> <p>X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, [...]</p> <p>XI. Sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la investigación científica o tecnológica [...]</p> <p>XII. Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, dedicadas a las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, [...] b) El apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas de conformidad con lo señalado en el inciso anterior. c) La protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, [...]; así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones [...]. d) La instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas [...]. e) El apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 	<p>XII. Instituciones que realicen [...] labores de investigación científica, siempre que no persigan fines de lucro.</p>
<p>XIV. Fomento de acciones para</p>		<p>VI. f) Orientación social, educación o</p>	

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (art.5)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art.80)	Ley del Impuesto sobre la Renta (art.95) y Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (art.34)	Ley General de Bienes Nacionales (art.84)
mejorar la economía popular;		capacitación para el trabajo. VI. g) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad.	
XV. Participación en acciones de protección civil;		VI. g) La promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad (de acuerdo con la Resolución Miscelánea Fiscal 2009, se interpreta para incluir acciones “destinadas a la prevención, el auxilio o la recuperación de uno o más miembros de la población ante la eventualidad de un desastre o siniestro”)	
XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley,		Las fundaciones, patronatos y demás entidades cuyo propósito sea apoyar económicamente las actividades de personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley (Artículo 96).	
XVI. Las que determinen otras leyes.	Ninguna (la lista de actividades elegibles es cerrada)	ninguna (la lista de actividades elegibles es cerrada)	Ninguna (la lista de actividades elegibles es cerrada)

Las discrepancias entre estas listas de actividades, en particular en lo referente a la lista definida por la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* y la de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, han sido un reclamo constante en la agenda de un sector importante de las organizaciones, y en buena medida se han ido subsanando en años recientes por las autoridades hacendarias (entre otras formas, mediante disposiciones secundarias), pero es un buen reflejo de la complejidad del marco normativo por el cual tienen que navegar las organizaciones en México.

Entrando en materia: marco normativo básico para las OSC en México

La normativa que rige a las organizaciones de la sociedad civil en México tiene su fundamento en el artículo noveno constitucional, que establece el derecho de asociación⁴⁶. De allí se deriva un marco regulatorio amplio y complejo, que incluye al Código Civil Federal y sus equivalentes a nivel estatal, la

⁴⁶ “Artículo 9°.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art.9.*

Ley General de Desarrollo Social, *La Ley de Asistencia Social*, las leyes de Instituciones de Asistencia Privada estatales, las diferentes leyes de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil a nivel estatal, y, por supuesto, la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, entre otras. Resultan también de particular relevancia, por el efecto potencial que tienen en la capacidad de las organizaciones de recaudar recursos privados para el financiamiento de sus actividades, las diversas disposiciones de carácter fiscal y presupuestario: notoriamente la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, la *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única*, y la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

- *Código Civil*.- el Código Civil Federal, así como los distintos códigos civiles estatales, establecen la figura de “Asociación Civil” (A.C.), la cual es la figura jurídica bajo la cual se constituye la inmensa mayoría de las OSC (alrededor del 80% de las que se constituyen formalmente⁴⁷). De acuerdo a esta normativa, una asociación civil se constituye por un contrato mediante el cual “varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que *no tenga carácter preponderantemente económico*”⁴⁸. Esta definición, bastante amplia, da cabida a una multitud de propósitos, y es menos estricta que otras regulaciones con respecto a la posibilidad de generar un lucro, lo cual es probablemente la razón por la cual resulta la figura jurídica más popular entre las organizaciones.

El Código Civil establece también la figura de “Sociedad Civil” (S.C.), bajo la cual se constituye un porcentaje sustancialmente menor de organizaciones (alrededor del 2%⁴⁹). Las S.C. se constituyen por un “contrato [por medio del cual] los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter *preponderantemente económico*, pero que *no constituya una especulación comercial*.”⁵⁰

- *Ley General de Desarrollo Social*.- esta Ley establece objetivos para la política social, y define entre sus principios el de la solidaridad y la participación social, contemplando en dichos puntos a las organizaciones. En particular, su Capítulo VI establece disposiciones de relevancia, entre ellas el derecho de las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos a “participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia”⁵¹, la posibilidad de dichas organizaciones de recibir recursos públicos para operar programas sociales propios⁵² y su sometimiento al escrutinio de la Secretaría de Desarrollo Social.
- *Ley de Asistencia Social*.- esta ley establece la obligación del Estado de promover “la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares” que presten servicios de

⁴⁷ CEDIOC 2001. En: Calvillo y Favela, *op cit*, p.100. En el caso de las organizaciones inscritas al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, esta cifra es de 90.6%. Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Buscador de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en: <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/index.aspx>. (consultado el 23 de abril de 2009).

⁴⁸ *Código Civil Federal*, art. 2670.

⁴⁹ Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi. *Definición de una Agenda Fiscal para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi, 2007, p.47.

⁵⁰ *Código Civil Federal*, art.2688.

⁵¹ *Ley General de Desarrollo Social*, art. 62.

⁵² *Ibidem*, art. 64.

asistencia social,⁵³ asumiendo el principio de solidaridad ciudadana e incorporando a organizaciones de la sociedad civil de este tipo al Sistema Nacional de Asistencia Social. Uno de los elementos que deben destacarse de esta ley es que –como ya se ha señalado– establece que las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas como de interés público, confiriéndoles ciertos derechos, como el de acceder a recursos públicos; participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social; recibir apoyo y asesoría técnica y administrativa de las autoridades; recibir donativos de personas físicas y morales; y ser respetadas en el ejercicio de sus actividades, estructura y organización interna.⁵⁴ La ley también les impone una serie de obligaciones, como inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social; cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios que prestan; y someterse a la supervisión del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.⁵⁵

- *Leyes de Instituciones de Asistencia Privada.*– estas leyes, de carácter estatal- establecen otra de las figuras jurídicas más relevantes para las OSC: la de “Institución de Asistencia Privada” (I.A.P.). Las asociaciones que se encuentran registradas bajo la figura de I.A.P. “deben tener como su objeto social la realización de obras de beneficencia o de tipo asistencial y ser no lucrativas. Asimismo, deberán aceptar una cierta dependencia del organismo que las aglutina en cada entidad federativa, la cual se denomina Junta de Asistencia Privada [JAP]”⁵⁶. Al adoptar esta figura jurídica, las organizaciones pueden acceder a una serie de beneficios, como serían la exención de Impuesto Sobre la Renta, la autorización para emitir recibos deducibles de impuestos, así como lograr en algunas entidades federativas la exención de diversos impuestos estatales. Por contraparte, se obligan a aceptar cierto control, que implica “información contable mensual a la Junta, así como informes también mensuales sobre las actividades y los donativos recibidos y el pago de seis al millar a la misma junta de las donaciones aceptadas”⁵⁷. Hay que aclarar, sin embargo, que no todos los estados cuentan con una ley específica en materia de instituciones de asistencia privada o con una Junta que las supervise. Actualmente sólo 15 estados cuentan con una JAP⁵⁸:

⁵³ “El Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en toda la República, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios.” *Ley de Asistencia Social*, art.48.

⁵⁴ *Ley de Asistencia Social*, art.51.

⁵⁵ *Ibidem*, art.52.

⁵⁶ Gustavo Verduzco. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. Colmex/Cemefi, México D.F., 2003, p.97

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Vale la pena mencionar que, aunque no está incluida en la Red Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos, la *Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca* prevé una Junta que podría llegar a considerarse comparable a las JAP de otros estados: la “Junta para el Cuidado de las Instituciones de Asistencia Privada, Promoción Humana y de Desarrollo Social Privadas”, con lo cual sumarían un total de 16 juntas en el país. Ver: H. Congreso del Estado de Oaxaca. “Legislación Estatal”, en: http://www.congresooaxaca.gob.mx/lx/l_estatal.html (consultado el 27 de abril de 2009).

Juntas de Asistencia Privada en México

Entidad federativa	Denominación
Campeche	Junta de Asistencia Privada de Campeche
Chihuahua	Junta de Beneficencia Privada del Estado de Chihuahua
Colima	Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima
Distrito Federal	Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
Estado de México	Junta de Asistencia Privada del Estado de México
Guerrero	Junta de Asistencia Privada del Estado de Guerrero
Hidalgo	Junta General de Asistencia en el Estado Hidalgo
Jalisco	Instituto Jalisciense de Asistencia Social
Michoacán	Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán
Nuevo León	Junta de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León
Puebla	Junta de Cuidado de las Instituciones de Beneficencia
Querétaro	Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro
Quintana Roo	Junta de Asistencia Privada del Estado de Quintana Roo
Sinaloa	Junta de Asistencia Privada de Sinaloa
Sonora	Junta de Asistencia Privada del Estado de Sonora

Fuente: JAP-D.F.⁵⁹

- *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.*- podría decirse que la Ley marco que rige a las organizaciones en México es la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Esta Ley, de gran trascendencia para el sector, fue impulsada por las propias organizaciones, por lo que su promulgación en 2004 resultó un triunfo importante y cristalizó el reconocimiento por parte del Estado al valor que su labor representa para el país.

Como ya se ha mencionado, a diferencia de la *Ley de Asistencia Social*, la Ley de Fomento no considera a las organizaciones en sí como de interés público, sino a las actividades que realizan. Esta distinción no es casual: en su momento se consideró que, si la Ley de Fomento regulaba a las organizaciones y no a sus actividades, ello conllevaría modificar el marco jurídico existente: entre otras cuestiones, implicaría modificar la constitución legal de personalidades jurídicas incluidas en los Códigos Civiles y la Ley Agraria. Asimismo, se temía

⁵⁹ Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. "Juntas Estatales de Asistencia Privada y Organismos Análogos", en: http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_wrapper&Itemid=484 (consultado el 27 de abril de 2009). Ver también: ITAM/Alternativas y Capacidades A.C. "El Marco Fiscal y Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una Guía Breve de los Trámites Legales y Obligaciones Fiscales", en: <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/marcolegal2.doc> (consultado el 3 de mayo de 2009).

que, de regular a las OSC en sí, la ley podría convertirse en un marco inflexible y en una herramienta de exclusión, que pondría en riesgo la autonomía de las OSC.⁶⁰

La ley establece una serie de derechos para las OSC, tales como el ser fomentadas mediante acceso a recursos públicos; incentivos fiscales; asesoría y capacitación; participación en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas relativas a sus actividades; el respeto a sus decisiones relacionadas con sus asuntos internos, entre otros. Asimismo, les impone una serie de obligaciones, particularmente a aquellas que deseen acceder a fondos públicos, quienes deben inscribirse al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y cumplir con ciertos requisitos, como informar anualmente a la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (integrada por cuatro Secretarías de Estado) sobre las actividades que hayan realizado y el cumplimiento de sus propósitos, así como presentar el balance de su situación financiera, contable y patrimonial.

- *Leyes estatales de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.*- adicional a la Ley Federal, siete estados de la República cuentan también con una ley específica de regulación y/o fomento a las actividades de las OSC: Baja California, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Dichas leyes varían sustancialmente, tanto en los ámbitos que regulan y las autoridades encargadas de su ejecución, como en los derechos y obligaciones que otorgan a las organizaciones. Mientras que algunas de estas leyes ofrecen beneficios adicionales claramente encauzados al impulso de las OSC (la ley del Distrito Federal, por ejemplo, prevé el acceso a beneficios fiscales para efectos del impuesto predial, sobre nómina, derechos de agua, entre otros), otras legislaciones están más enfocadas en la supervisión y el control de las organizaciones.

Leyes estatales de fomento a actividades de las OSC en México

Entidad Federativa	Ley
Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California.
Distrito Federal	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal
Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos
Tamaulipas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave
Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Fuente: Segob⁶¹

⁶⁰ Mónica Tapia y Gisela Robles. *Retos Institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2006, p.28.

⁶¹ Secretaría de Gobernación. *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Segob (Unidad para el Desarrollo Político), México D.F., 2008, p.20.

Todas las leyes estatales de fomento a OSC coinciden en establecer la obligatoriedad de inscribirse a un Registro (que es independiente del Federal); pero en algunas de ellas los requisitos de inscripción son más difíciles de cumplir. Tal es el caso de Tlaxcala, donde uno de los requisitos para solicitar el registro es exhibir el padrón de beneficiarios actualizado, el cual deberá contener nombre completo, localidad, municipio y clave de credencial de elector, “lo cual podría constituir una barrera de entrada para organizaciones que, por la naturaleza misma de sus actividades, no cuenten con un padrón formal de beneficiarios [...], aquellas que trabajen con población marginada que no posea credencial de elector, o aquellas cuyos beneficiarios no deseen ser identificados...”⁶². Otro caso a destacar es el de Baja California, que contempla dos tipos de Registro: uno para efectos de promoción, difusión y acceso a recursos públicos y otro para todos los beneficios de la ley excepto la obtención de recursos.

- *Ley del Impuesto sobre la Renta.*- la LISR es una de las leyes con un impacto más directo en las actividades de las organizaciones, puesto que establece algunas de las exenciones e incentivos fiscales más importantes a los que pueden acceder las organizaciones, y bajo qué condiciones pueden hacerlo. Para ello, establece dos figuras esenciales: la de “personas morales con fines no lucrativos” (art.95) y la de “instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles” o simplemente “donatarias autorizadas” (art.97). Las organizaciones que se registren bajo la primera figura pueden considerarse como no contribuyentes del impuesto sobre la renta: es decir, quedan exentas de pagarlo -con ciertas restricciones- en reconocimiento al hecho de que los ingresos que obtienen no son propiamente una “renta” puesto que son utilizados exclusivamente en la consecución de su objeto social, que es para el bien público.

Por el otro lado, aquellas organizaciones que soliciten ser donatarias autorizadas (lo cual implica un trámite adicional) adquieren el derecho de expedir recibos a sus donantes, con los cuales éstos pueden deducir el donativo otorgado *de su base gravable*.⁶³

De acuerdo con algunos expertos “... La ventaja mayor de ser donataria autorizada es la posibilidad de obtener más recursos para los programas de la organización —sobre todo, de particulares y empresas, y en algunas ocasiones las dependencias establecen ese requisito para acceder a sus recursos— y tener mayor credibilidad en sus actividades porque entre las obligaciones que deben cumplir está un dictamen fiscal anual por un contador autorizado...”⁶⁴. Por otra parte, en muchos casos estas ventajas parecen no compensar suficientemente los costos de pertenecer a dicho régimen, ya que “...como desventajas están los costos de reformar los estatutos para cumplir con los requerimientos legales del [Servicio de Administración Tributaria] SAT, los costos anuales del dictamen fiscal, informar mensualmente al SAT sobre los donativos recibidos superiores a 100 mil pesos y, en general, la obligación de tener a disposición pública la información relativa al cumplimiento de las obligaciones fiscales...”⁶⁵. Quizás esta sea una de las razones por las cuales sólo 6, 307

⁶² *Ibidem*, p.44-45.

⁶³ En términos llanos, lo que esto quiere decir es que un donante que done 100 pesos a una organización que sea donataria autorizada por la SHCP tiene la posibilidad de dejar de pagar los 28 pesos de impuesto sobre la renta que hubiera pagado si hubiese conservado esos 100 pesos como utilidad. De manera que, bajo este esquema, el “costo” de un donativo se comparte entre el donante privado (más de dos terceras partes) y el gobierno (en la tercera parte restante).

⁶⁴ Tapia y Robles, *op cit*, p.81-82.

⁶⁵ *Ibidem*, p.83.

organizaciones cuentan actualmente con el estatus de donatarias⁶⁶: no sólo sustancialmente menor al número de organizaciones que se calcula existen en México, sino menor al número de OSC inscritas al Registro Federal de OSC.

- *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.*- la Ley del IETU forma parte de las legislaciones más recientes que afectan a las OSC. Aprobada como parte de una reforma fiscal en 2007, esta Ley prevé exenciones y deducibilidad de donativos a organizaciones, pero de manera más limitada que la LISR. “En específico, el artículo 4° de la Ley del IETU establece que las donatarias autorizadas están exentas de este gravamen, mientras que el 5° permite la deducción de donativos que no excedan 7% de la utilidad fiscal obtenida por personas morales o del ingreso acumulable de personas físicas en el ejercicio inmediato anterior.”⁶⁷ De esta manera, sólo las donatarias autorizadas se benefician de exenciones de la LIETU; asimismo, el límite de 7% desincentiva que los particulares donen “demasiado” y presenta dos problemas: 1) de acuerdo a algunos expertos, esta restricción afecta a aquellas OSC que utilizan empresas paralelas como vía de financiamiento de sus actividades (un caso que ocurre con relativa frecuencia, dado que la legislación fiscal dificulta enormemente que sea la misma organización quien lleve a cabo actividades económicas, aún si son con el único afán de financiar sus actividades de beneficio a terceros); y 2) el límite tiene también la desventaja de que se incluye en este monto a donativos otorgados al gobierno, con lo cual posiblemente se terminan limitando también los donativos que reciben las instituciones gubernamentales, o se priorizan los donativos a gobierno por encima de los que se otorgan a iniciativas ciudadanas.
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*- La LFPRH resulta relevante porque establece que las organizaciones de la sociedad civil pueden recibir subsidios y/o donativos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En este sentido, determina que “para el caso específico de los donativos, debe tratarse de asociaciones no lucrativas, que estén al corriente de sus obligaciones fiscales, y que presenten un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de sus actividades”⁶⁸, las cuales deben ser “educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia”⁶⁹. La LFPRH establece además que las organizaciones que reciban estos donativos deben demostrar que sus principales ingresos no provienen del Presupuesto de Egresos (“salvo los casos que permitan expresamente las leyes”); e impone a las dependencias y entidades la obligación de verificar que “los donatarios no estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal y que en ningún caso estén vinculados a asociaciones religiosas o a partidos y agrupaciones políticas nacionales, salvo los casos que permitan las leyes”⁷⁰.

⁶⁶ Cifra a 2008. Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Donatarias Autorizadas publicadas en DOF por ejercicio fiscal” (cifras reportadas ante la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil).

⁶⁷ Agustín Carstens. Discurso pronunciado por el Secretario de Hacienda en el foro “Poder de la Filantropía: Repensando el Poder de Dar”, Miami, Florida, 12 de marzo de 2008, en: http://www.filantropia.itam.mx/docs/Discurso_Evento_Poder.doc (consultado el 2 de junio de 2009).

⁶⁸ María del Carmen Robledo Álvarez. “Marco jurídico normativo”, en Laura Breña (coord.) *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social A.C., México D.F., 2007, p.98.

⁶⁹ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, art. 80, fracc. III.

⁷⁰ *Ibidem*, art. 80, fracc. IV.

En cuanto a los subsidios, la LFPRH dispone de manera genérica que éstos “deberán sujetarse a los criterios de objetividad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad”; que deberán “incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación”; “asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos”; y “procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden”.⁷¹ La ley contempla también la elaboración de Reglas de Operación a los que habrán de sujetarse estos programas, señalando algunos de los criterios que deberán seguirse para su diseño, pero sin incluir de manera explícita la necesidad de que una parte de estos subsidios sean dirigidos a organizaciones de la sociedad civil, en términos de lo establecido en la Ley de Fomento. La posibilidad de que las OSC accedan a estos recursos, sin embargo, sí se contempla en el Reglamento de la LFPRH, que establece que “Las dependencias y entidades *podrán* celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo aquéllas que promuevan las causas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y migrantes mexicanos, para su participación en la ejecución de los programas sujetos a reglas de operación”⁷². El Reglamento establece además que las OSC que reciban recursos públicos federales “deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines del programa respectivo y ejercer dichos recursos con apego a los criterios y procedimientos contenidos en las reglas de operación del programa correspondiente”⁷³.

En suma: ¿qué nos dice el marco legal mexicano?

Aún en un país como México donde la distancia entre lo que establecen la Ley y lo que ocurre en la práctica es todavía considerable, las leyes importan. Por supuesto que la legislación no nos da todo el panorama, y los obstáculos para el desarrollo de una sociedad civil fuerte en el país son –como se vio en el capítulo anterior- mucho más complejos. Sin embargo, las leyes son nuestro punto de partida. No puede ser de otra forma en una nación democrática que aspira a consolidar un Estado de derecho.

¿Qué nos dicen las leyes mexicanas sobre el tipo de sociedad civil que se quiere para el país? El análisis de la legislación nos revela los trazos heredados de un marco jurídico que surgió y evolucionó en una época en la cual las organizaciones ciudadanas no figuraban como tales en la escena nacional.

Por un lado, se tenía un marco normativo diseñado para vigilar a un sector de organizaciones que podríamos llamar tradicional (más vinculado a las nociones de caridad cristiana que al ejercicio de derechos ciudadanos), dedicado a la beneficencia o asistencia social. Este tipo de organizaciones cumplían con una función de subsanar necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población, pero sin incidir en las políticas o acciones gubernamentales. Dichas organizaciones mantenían una intervención limitada en la esfera pública, con lo cual no presentaban un verdadero reto a la autoridad gubernamental, que se limitaba a regular su actuación, y canalizar algunos recursos a través de ellas en la medida en la que llenaran espacios que el gobierno no podía o no

⁷¹ *Ibidem*, art. 75.

⁷² *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, art.178.

⁷³ *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, art. 178.

quería llenar. Las leyes que regían a este sector de hecho provenían del impulso que se dio a la beneficencia durante el Porfiriato (1876-1910)⁷⁴, periodo del cual datan figuras que prevalecen hasta nuestros días, como lo es el de las Juntas de Asistencia Privada.

En contraste con ese sector asistencial de las organizaciones de la sociedad civil, se tenía uno más contestatario, el cual sí buscaba incidir en las decisiones y acciones gubernamentales. Este sector, conformado por organizaciones de base, interactuaba bajo otra lógica con el gobierno y era regulado bajo otro esquema. Las organizaciones que cabían dentro de este segundo esquema eran vistas como grupos de interés a cuyas demandas el Estado debía dar cabida y encauzar dentro del sistema político para mantener la gobernabilidad. Con este propósito, se desarrolló una legislación encaminada a “administrar” las demandas de los llamados sectores sociales (un término generalmente asociado a las clases populares, con escaso poder en forma individual pero con gran capacidad de movilización), para lo cual se diseñaron mecanismos de interlocución –combinados, en ocasiones, con otorgamiento de recursos- que dieran al gobierno la posibilidad de controlar la agenda y contar con un margen de discrecionalidad para castigar o premiar a aquellas organizaciones dispuestas a pactar con el régimen.

De esta forma, la legislación mexicana para las organizaciones de la sociedad civil evolucionó con dos vertientes de alguna manera paralelas: la primera, dirigida a vigilar a las instituciones de asistencia social, cuya función debía limitarse a prestar servicios básicos de manera subsidiaria a los prestados por el Estado; y la segunda, dirigida a generar espacios de expresión e inclusión para organizaciones que se constituían como vehículo para demandas sociales. Una normativa para organizaciones que inciden de manera horizontal en la esfera pública (mediante la solidaridad o caridad hacia otros ciudadanos) y una para las organizaciones que inciden en ella de manera vertical (presentando demandas al gobierno); pero las dos sustentadas en la premisa de que la interacción entre gobierno y organizaciones se basaba en el otorgamiento de concesiones por parte de la autoridad, más que en el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos organizados.

Es sobre estas dos tradiciones que se sobrepone una tercera, que es la que empezó a tomar fuerza en la década de los noventa, y que está mejor representada por la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Esta tercera visión deja de concebir a las organizaciones exclusivamente como sujetos de vigilancia, favores, o control, y empieza a entenderlas como iniciativas ciudadanas con un valor propio. A diferencia de las otras dos, esta visión no entiende a las organizaciones como actores pasivos a los cuales el Estado debe organizar, sino como actores con una agenda propia, que actúan en ejercicio de sus derechos y no en base a concesiones, y que son capaces de interactuar con el gobierno de una variedad de formas que no implican su renuncia a la autonomía o el mantener una postura acrítica. Si bien cada vez más es la tercera visión la que gana terreno en la legislación mexicana, la persistencia de las otras dos aún se deja ver en algunos resquicios de la normativa, confiriendo una complejidad inusual al marco legal para las OSC, y dificultando generar una verdadera política pública, homogénea y coherente, que parta de una visión clara de la postura del Estado mexicano frente a la sociedad civil. ✱

⁷⁴ Nombre con el cual se conoce a la presidencia de Porfirio Díaz, quien gobernó México entre 1876 y 1911 (con una pequeña interrupción de 1880 a 1884), conocido por haber sido un periodo de acelerada modernización y crecimiento económico, así como de un férreo control político por parte de la figura presidencial y la profundización de las desigualdades sociales.

IV. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana

*Las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica son las características fundamentales de una sociedad abierta. La ley, por sí sola, no puede crear una sociedad abierta, pero ninguna sociedad abierta puede existir sin que la ley dé una protección significativa a éstas y otras libertades fundamentales.*⁷⁵

Evaluando los efectos de la legislación mexicana en la promoción de las OSC

Como se ha mostrado en el capítulo anterior (y como ya ha sido identificado por diversos estudios) las leyes mexicanas que regulan a las organizaciones de la sociedad civil tienen un alto nivel de complejidad, que puede resultar aún mayor al conjugarse con disposiciones secundarias en lineamientos, reglas de operación y prácticas administrativas. El objetivo de esta sección es analizar cuál es el efecto que tiene en la práctica este marco normativo en el desarrollo de una sociedad civil organizada robusta y dinámica en México ¿Promueve o restringe esta legislación el objetivo de contar con más y mejores OSC?

Evaluar la legislación que regula a las organizaciones de la sociedad civil en México puede resultar un verdadero reto, y el veredicto al que han llegado diversos expertos es sin duda uno muy dividido. Por ejemplo, en un estudio internacional realizado por el *Center for Civil Society Studies* de la Universidad Johns Hopkins, que lleva por título *The Influence of the Legal Environment on The Development of the Nonprofit Sector* (“La influencia del ambiente legal en el desarrollo del sector no lucrativo”), México es de hecho calificado como un país con un marco legal *altamente* favorable para las actividades del llamado sector no lucrativo. Sin embargo, la medida en la que este marco ha logrado en la práctica promover el florecimiento del sector en el país resulta cuestionable para los mismos autores, quienes se muestran intrigados al reconocer que México es el único país de entre los 22 incluidos en la investigación en el cual no se confirma la regla de que “cuanto más favorable sea el régimen fiscal para la actividad no lucrativa, más altamente desarrollado será dicho sector”. En efecto, México aparece en este análisis como un caso atípico al ser el único país con un marco legal aparentemente bastante promotor, pero con un sector no-lucrativo extremadamente pequeño.⁷⁶

Los investigadores explican esta anomalía aclarando que la legislación favorable hacia las OSC en México es en realidad relativamente reciente en comparación a una larga tradición que desincentivaba la organización de los ciudadanos de manera autónoma.⁷⁷ Otra de las hipótesis que

⁷⁵ International Center for Not-for-Profit Law. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*. Open Society Institute, New York, 2004, p.9.

⁷⁶ Lester M. Salamon, Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”. Johns Hopkins Center for Policy Studies (Center for Civil Society Studies), Working Paper Series No. 17, Baltimore, 2000, p. 15. El único otro país que no se ajusta al modelo de Salamon y Toepler es Irlanda; pero en el sentido contrario: teniendo un tercer sector amplio *a pesar de* un marco legal poco favorable.

⁷⁷ Cabe mencionar que este estudio, cuyos datos datan de hace ya varios años, no ha sido actualizado hasta la fecha; sin embargo, si bien es posible que una actualización de este estudio cambiara la clasificación de México

proponen es que quizás un marco legal favorable es condición necesaria, más no suficiente para el desarrollo del sector no lucrativo,⁷⁸ lo cual es sin duda cierto.

Una tercera hipótesis –que de alguna manera recoge las dos anteriores- podría ser también que una legislación, aún cuando contenga elementos muy positivos, vea mitigado su efecto promotor al acompañarse de disposiciones menos favorables dispersas en otras leyes, o de una falta de mecanismos concretos y efectivos que aterricen ese espíritu promotor de las leyes en la vida diaria de las OSC. En efecto, esta opinión es expresada por varios autores al examinar aspectos específicos de la legislación mexicana. De acuerdo con un análisis del *International Center for Not-for-Profit Law* sobre el marco normativo para las organizaciones de la sociedad civil en México que promueven la democracia:

“El marco legal mexicano que gobierna a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) explícitamente busca el fomento del sector como columna clave del desarrollo del país. Sin embargo, el conjunto de leyes que establecen las opciones para constituirse legalmente como una OSC, y los trámites legales necesarios para gozar de los beneficios diseñados a fomentar el sector, pueden ser tan complejos de navegar que funcionen como una barrera para las actividades de una OSC, e inclusive una barrera para su propia existencia legal”⁷⁹

De igual forma, al analizar la participación de las OSC en políticas públicas en el país, Diana Margarita Favela Gavia afirma que el marco jurídico institucional actual para las organizaciones civiles en México es en realidad contradictorio y que “[si bien] algunas formas son democráticas, otras reflejan un proceso de apertura, y otras más aún permanecen cerradas a la participación ciudadana”⁸⁰. De acuerdo con la autora,

“...La legislación ha tendido a incorporar la participación principalmente como una idea muy general, pero con un alcance limitado y muy reducidas vías de aplicación. Es decir, a pesar de que los indicadores agregados hablen de un avance democrático, el examen detallado nos revela que este avance es aún superficial [...] Falta desarrollar una acción más definitiva y consistente en torno a exigir espacios mayores para una participación ciudadana más amplia y profunda, que incluya rendición de cuentas, la modificación de objetivos y contenidos de las políticas y la decisión sobre asignación de recursos...”⁸¹

Dicho diagnóstico se confirma con los resultados de un estudio más reciente que señala que una proporción significativa de los consejos o instancias de participación en el gobierno que se encuentran abiertos para organizaciones de la sociedad civil presentan serios problemas en su implementación, que van desde una percepción de los propios participantes de que dichos mecanismos no están funcionando, hasta la simple y llana falta de instauración de los mismos (un

como el país con el tercer sector menos desarrollado, es poco probable –basándose en el número de organizaciones por cada 10 mil habitantes que actualmente se calcula existen en el país- que su situación cambiara a una totalmente favorable.

⁷⁸ Lester M. Salamon, Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment ...”, *op cit*, p.15.

⁷⁹ International Center for Not-for-Profit Law. “Constitución de una Organización de la Sociedad Civil Mexicana con Actividades en Pro de la Democracia: Consideraciones Claves”, s.p.i., p.1.

⁸⁰ Diana Margarita Favela Gavia. “La Regulación Jurídica de las Organizaciones Civiles en México: En Busca de la Participación Democrática”, en: Cadena Roa..., *op cit*, p.124.

⁸¹ *Ibidem*, p.150.

sorprendente 23.25% no están implementadas, a pesar de estar establecidas en leyes o reglas de operación)⁸²

Esta distancia entre el espíritu de una legislación y su aplicación en la práctica se observa asimismo en otros ámbitos. En términos de acceso de las organizaciones de la sociedad civil a beneficios y estímulos gubernamentales, expertos del tema afirman igualmente que, a pesar de que se han establecido algunos incentivos fiscales importantes para el tercer sector en México, el impacto de éstos se mitiga debido a dificultades administrativas y lo complicado del proceso para beneficiarse de ellos, así como por el alto grado de informalidad en el sector.⁸³

Naturalmente, muchas de las dificultades en materia impositiva a las que se enfrentan las organizaciones no son exclusivas del sector no lucrativo: de acuerdo con el Banco Mundial, México es uno de los países en donde existe mayor dificultad para lidiar con las obligaciones fiscales, tanto en términos de su costo total como de la carga administrativa que representa cumplir con ellas. El país de hecho ocupa el lugar 149 en el ranking mundial que incluye a 181 países; entre otras cuestiones, por el excesivo número de horas que deben dedicar las personas morales de medianas dimensiones a las cuestiones fiscales: una media de 549 horas al año (muy por encima de las 393 horas que se le dedican en promedio en la región, y más del doble de las 210 horas promedio de los países de la OCDE).⁸⁴ Sin embargo, si bien esta carga puede resultar pesada de llevar para las empresas, se vuelve un verdadero lastre para organizaciones no lucrativas que tienen recursos limitados y con frecuencia enfrentan restricciones –tanto por parte de sus donantes, como por parte de las autoridades- para dedicar sus recursos a contratar expertos que les ayuden a lidiar con ella.

Siguiendo sobre la misma línea, otro aspecto positivo en la legislación mexicana para las OSC como es su derecho a acceder a fondos públicos –tanto en la forma de subsidios y donativos gubernamentales, como en la obtención de recursos mediante contratos para ejecutar programas sociales- pierde buena parte de su impacto al no existir una definición clara en la legislación –y, aparentemente, tampoco en el imaginario de algunas de las autoridades encargadas de llevar esto a la práctica- que distinga a las organizaciones de la sociedad civil, ciudadanas por naturaleza, de las organizaciones cuasi-gubernamentales, que son creadas y financiadas por el gobierno y tienen una naturaleza esencialmente distinta. Esta falta de claridad crea confusión respecto a qué tanto los recursos públicos considerados por las dependencias y entidades del Gobierno Federal como dedicados al apoyo de las OSC pueden entenderse verdaderamente como tales: de acuerdo con estudios recientes, más del 40% de estos fondos estaría siendo encauzado a organizaciones que, si

⁸² Felipe Hevia (coord.) *et al.* “Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”. CIESAS/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, México D.F., 2009, p. 82. (Estudio realizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social a petición de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo como parte de su evaluación conjunta de las acciones y políticas de fomento del gobierno federal 2006-2007).

⁸³ Michael D. Layton. “Funding Sources for Civil Society in Mexico: Constructing a Matrix of Funders and Organizational Typology”. Presentación expuesta en la 6a International Conference of the International Society for the Third Sector research, Toronto, 10-14 de julio 2004, p.8.

⁸⁴ World Bank Group. *Doing Business 2009*, en: <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=127> (consultado el 1 de junio de 2009).

bien están constituidas bajo la figura jurídica de asociaciones civiles, “en la práctica, [tienen un] origen y funcionamiento [que] está más cercano al de una entidad paraestatal”.⁸⁵

Todos estos ejemplos –la complejidad de opciones de constitución y registro, la falta de efectividad de los instrumentos de participación, las barreras *de facto* para beneficiarse de incentivos fiscales, la ambigüedad en los criterios que separan a organizaciones no gubernamentales de organizaciones cuasi gubernamentales en el acceso a recursos públicos- son indicadores de una falta de consistencia entre los objetivos trazados en leyes o por las instancias gubernamentales encargadas de promover el desarrollo de la sociedad civil organizada por un lado; y la práctica cotidiana en los diversos ámbitos de gobierno por el otro.

Es decir que, si bien principios generales en la legislación representan un paso fundamental en el reconocimiento, apoyo y apertura hacia las organizaciones de la sociedad civil, es necesario traducir estos principios en mecanismos transparentes y eficaces que apuntalen el desarrollo del sector en el país. Ello requiere de diseñar una política pública precisa, y congruente en las diferentes instancias de gobierno, que establezca de manera puntual los objetivos que se buscan, así como los principios rectores que deben guiar la relación entre gobierno y OSC. Hacer esto empieza por una definición de qué entiende el Estado mexicano por organizaciones de la sociedad civil, y más allá de eso, qué tipo de organizaciones de la sociedad civil quiere fomentar. A este respecto, la experiencia internacional puede arrojar algunas pistas sobre cómo se puede lograr dicha definición.

Definiendo a las OSC: la experiencia internacional

Lo primero que deben preguntarse los formuladores de política pública al buscar una definición de organizaciones de la sociedad civil es para qué se quiere esta definición: ¿para delimitar el universo de organizaciones que tienen “derecho a existir”, las que pueden constituirse legalmente? ¿las que deben ser promovidas por el Estado? El propósito de esta sección es analizar los elementos básicos que deben definirse para generar una postura clara ante la sociedad civil, examinando para ello las lecciones que puede aportarnos la experiencia de otros países, y cómo contrasta México en relación a las mejores prácticas internacionales.

Organizaciones legalmente constituidas

El fundamento para contar con una legislación que regule la constitución de organizaciones de la sociedad civil está en la protección de ciertos derechos elementales de los ciudadanos. En términos generales, se considera que “el derecho a crear y operar una organización cívica formal es inherente a los derechos a la libertad de asociación y de expresión que el derecho internacional garantiza”⁸⁶. En efecto, dichos derechos previstos en los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, son considerados también garantías individuales en México inclusive desde antes (quedaron establecidos en la Constitución vigente desde 1917), y se concretan en diversas disposiciones legales; notablemente en las contenidas en el Código Civil, que (como ya se mencionó en el capítulo anterior) prevé la constitución de asociaciones o sociedades civiles.

⁸⁵ Juan Estrella. Alejandro Navarro Arredondo y Almudena Ocejó. “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento...”, *op cit*, p.92.

⁸⁶ International Center for Not-for-Profit Law. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, *op cit*, p.17.

Para garantizar el ejercicio de estos derechos, las mejores prácticas internacionales sugieren que las leyes de un país se redacten y operen de manera que una organización cívica pueda obtener personalidad jurídica en un proceso expedito, fácil y asequible, implicando relativamente pocos trámites burocráticos, proporcionalmente a sus fines y a los medios de los que dispone para alcanzarlos.⁸⁷ Podría decirse que en este sentido México cumple en lo fundamental con dicho estándar: para un grupo de ciudadanos que busquen formar una organización de la sociedad civil, la opción de constituirse legalmente –al menos si es bajo la figura de Asociación Civil (A.C.), y siempre y cuando no se desee formar parte del Registro Federal de OSC ni ser donataria autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos- representa un proceso relativamente rápido y económico.⁸⁸ Expertos en el tema consideran que este trámite puede llevar entre uno y cuatro meses dependiendo de qué tan claros se tengan los fines y la estructura de la organización que se quiere constituir, y de la rapidez con la que sus fundadores tomen las decisiones respectivas.⁸⁹

Organizaciones de Beneficio Público (OBP)

Ahora bien, la constitución legal de una organización de la sociedad civil en México no confiere automáticamente acceso a beneficios y apoyos gubernamentales, ni mucho menos a estímulos fiscales. Esto en realidad no es inusual. Como consta en un análisis realizado por el European Center for Not-for-Profit Law,

“El marco legal para las organizaciones no gubernamentales y no lucrativas (ONG) típicamente permite la creación de organizaciones bajo diferentes formas para perseguir cualquier fin lícito, incluyendo tanto el beneficio mutuo como el beneficio público. En la mayoría de los países, sin embargo, el Estado no desea extender beneficios a todas las ONG indiscriminadamente; en su lugar, el Estado típicamente extiende sus beneficios a un subconjunto de dichas organizaciones, basado en sus objetivos y en sus actividades. Al proveer beneficios, el Estado busca promover ciertas actividades designadas, usualmente relacionadas con el bien común.”⁹⁰

Es decir, existe una diferencia entre *permitir* que ciudadanos se organicen para perseguir ciertas actividades lícitas, en ejercicio de sus derechos fundamentales, y *fomentar* desde el Estado –utilizando recursos públicos y la infraestructura gubernamental para ello- todas estas iniciativas de manera indiscriminada. Claramente, es tarea del Estado definir qué actividades son deseables y prioritarias para el país al punto de que se dediquen recursos humanos y materiales –recursos públicos- a su promoción. Esta definición, si bien suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias y necesidades cambiantes de una sociedad, no puede ser ambigua; se trata de una decisión que debe ser consciente, y que no puede dejarse a la casualidad o al arbitrio individual.

Claro está que, en la práctica, la manera en que la legislación de cada país define qué OSC serán objeto de incentivos y apoyos estatales varía considerablemente. Si bien no puede decirse que exista una forma única y correcta de regular lo que constituye una “organización de beneficio público”

⁸⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁸ International Center for Not-for-Profit Law. “Constitución de una Organización de la Sociedad Civil Mexicana...”, *op cit*, p.2.

⁸⁹ Patricia Carrillo, Gisela Robles, Mónica y Andrea Tapia. *Construyendo tu organización en 16 pasos: Manual de Constitución Legal de Asociaciones Civiles*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2007, p.15.

⁹⁰ David Moore. “Public Benefit Status: A Comparative Overview”. National Foundation for Civil Society Development Zagreb/AED/USAID/ECNL, Croacia, 2005, p.41.

(OBP), existe un amplio reconocimiento a nivel internacional de la necesidad de contar con un marco legal que regule esta materia, y que vincule eficazmente el estatus de “organización de beneficio público” con incentivos fiscales y otro tipo de apoyos gubernamentales.

— ¿Qué actividades debe realizar una OBP?

En algunos casos, la manera en que los países han resuelto esto ha sido mediante legislación específica que define explícitamente el estatus de OBP, o mediante previsiones en diversas leyes que de manera implícita reconocen dicho estatus, y que funcionan como el equivalente de legislación de OBP.⁹¹ En cualquiera de las modalidades, la manera en que la legislación delimita el tipo de actividades que serán susceptibles de ser consideradas de beneficio público suele ser mediante una lista. Por ejemplo, en su modelo para leyes que afectan a las organizaciones de beneficio público, el *International Center for Not-for-Profit Law* (ICNL) sugiere que las actividades de beneficio público se definan en la Ley como:

“Cualquier actividad lícita que apoye o promueva el beneficio público mediante el apoyo o la promoción de una o más de las siguientes actividades:

- a) Deportes amateur,
- b) Artes,
- c) Asistencia o protección de personas con discapacidad física o mental,
- d) Asistencia a refugiados,
- e) Beneficencia,
- f) Derechos civiles/Derechos Humanos,
- g) Protección del consumidor,
- h) Cultura,
- i) Democracia,
- j) Ecología o protección del ambiente,
- k) Educación, capacitación o información,
- l) Eliminación de la discriminación racial, étnica, religiosa o de cualquier otro tipo de discriminación prohibida por la Ley,
- m) Eliminación de la pobreza,
- n) Salud o bienestar psicológico,
- o) Preservación histórica,
- p) Ayuda humanitaria o en caso de desastres,
- q) Atención médica,
- r) Protección de niños, adolescentes o personas en una situación de desventaja,
- s) Protección o cuidado de animales heridos o vulnerables,
- t) Aliviar la carga del gobierno,
- u) Religión,
- v) Ciencia,
- w) Cohesión social,
- x) Desarrollo económico o social,
- y) Bienestar social,

⁹¹ *Ibidem*, p.42.

z) Cualquier otra actividad que determine la Comisión de Beneficio Público como encaminada a apoyar o promover el beneficio público.”⁹²

Esta lista de actividades –que en realidad refleja una compilación de una variedad de leyes europeas en la materia- es presentada como una lista indicativa, aclarando que (a) no es comprehensiva – como no lo puede ser ninguna ley; y (b) probablemente es demasiado extensa para cualquier país en particular. De acuerdo con ICNL, lo importante es que una ley que contenga una lista de este tipo sea interpretada y aplicada de manera que haya efectivamente un *beneficio al público* (es decir, teniendo en mente cuál es el curso de acción que será de mayor provecho para la sociedad en su conjunto); y que la lista adoptada por cada país refleje sus necesidades, sus valores y su tradición.⁹³

En México, si bien no existe un estatus especial y único como “organización de beneficio público”, podría decirse que este estatus es explícita o implícitamente reconocido a ciertos tipos de organizaciones, como son las Instituciones de Asistencia Privada (que inclusive se declaran como de “interés” o “utilidad” públicos en las legislaciones estatales en la materia); a las organizaciones inscritas al Registro Federal de OSC; o a las organizaciones que son donatarias autorizadas ante la Secretaría de Hacienda; entre otras. Para cada caso se tienen listas de actividades que –se interpretan consideradas de beneficio público, ya que son sujetas de apoyos, estímulos... y regulación adicional.⁹⁴

El caso mexicano de hecho es un buen ejemplo de cómo la lista de actividades que se consideran de beneficio público viene moldeada por los valores y tradición de un país en particular. De esta forma, encontramos que, si bien de una u otra manera la mayoría de las actividades arriba enlistadas se encuentran contempladas en alguna parte de la legislación mexicana (particularmente en la Ley de Fomento), hay asimismo actividades que no se incluyen –al menos no explícitamente en la Ley-, como son el combate a la discriminación religiosa o el cuidado de animales heridos;⁹⁵ mientras que hay otras que no son establecidas de manera específica en la legislación de otros países, como lo es el de apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas, y que la legislación mexicana sí contempla.

Vale la pena subrayar que las mejores prácticas internacionales tienden a incluir en su legislación, al final de la lista de actividades de beneficio público, una categoría más amplia (“cualquier otra actividad encaminada a apoyar o promover el beneficio público”), lo cual se considera recomendable como una vía eficaz de dar un cierto margen a la autoridad para ir incluyendo allí a actividades nuevas conforme a los cambios sociales lo demanden, y para asegurarse de que la interpretación de la norma no sea tan inflexible que deje fuera a organizaciones que estén legítimamente aportando un beneficio público. En México, la Ley de Fomento incluye parcialmente este margen de maniobra,

⁹² International Center for Not-for-Profit Law. *Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations*. ICNL, Washington, 2002, p.2.

⁹³ *Ibidem*, p.2.

⁹⁴ Como ya se ha mencionado, las actividades que se consideran como de beneficio público bajo cada régimen cambian, por lo que aunque muchas de ellas coinciden –y en los últimos años definitivamente ha habido un esfuerzo notable por homogeneizar criterios, como lo muestra la inclusión de la actividad de promoción de los derechos humanos en la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, o la interpretación mediante Miscelánea Fiscal de que las OSC con actividades cívicas pueden ser consideradas como elegibles para ser donatarias autorizadas- aún hay inconsistencias.

⁹⁵ Aunque tanto la Ley de Fomento como la del impuesto sobre la Renta sí contemplan la preservación de la fauna silvestre y protección de especies en peligro de extinción (lo cual excluiría por ejemplo, la defensa de derechos de los animales domésticos o de granja).

al dejar la posibilidad de incluir a “actividades que determinen otras leyes”; la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por el otro lado, establece una lista cerrada de actividades, lo cual ha obligado a la autoridad fiscal a buscar dicho margen de maniobra en regulación secundaria (la Miscelánea Fiscal) o en una interpretación un tanto forzada de la Ley.

— ¿Qué tanto debe dedicarse una OBP a sus actividades de beneficio público?

Ahora bien, para ser considerada como de beneficio público, no basta con que una organización realice esporádicamente alguna actividad definida en la Ley como socialmente deseable. En la mayoría de las legislaciones, se establece la condición de que la organización que aspire a ser OBP debe estar *principal* o *exclusivamente* dedicada a dichas actividades. Los criterios utilizados para determinar esto son diferentes en cada país. Por ejemplo, en Países Bajos, las organizaciones pueden dedicarse a actividades de beneficio mutuo siempre y cuando sus actividades de beneficio público representen el 50% o más del total, y el criterio clave es qué tan amplio es el círculo de beneficiarios a los que atiende la organización; en Francia, se examina si la OSC atiende a un grupo grande e indefinido de individuos; en Alemania y Polonia, se exige que la organización se desempeñe *exclusivamente* en la consecución de su actividad de beneficio público.⁹⁶

De acuerdo con el modelo para leyes que afectan a las Organizaciones de Beneficio Público de ICNL, la recomendación basada en la experiencia internacional es que se consideren los siguientes factores para otorgar el estatus de beneficio público a una organización:

“A. Que la organización no lucrativa prevea beneficios significativos

(a) Al público en general, ó

(b) A un grupo determinado de beneficiarios, siempre y cuando

(i) El grupo se componga de personas en situación de desventaja respecto al resto de la población, ó

(ii) Exista un valor significativo para la comunidad derivado de proveer beneficios especiales a ese grupo determinado.

B. Que la organización no lucrativa proporcione bienes y servicios al costo, o por debajo de su costo;

C. Otros factores que indiquen que la organización no lucrativa está organizada y operada principalmente para la realización de actividades de beneficio público.”⁹⁷

En México, la Ley de Fomento no establece normas para determinar si la organización está dedicada “principal o exclusivamente” a sus actividades de beneficio público: no hay criterios que aludan al círculo de beneficiarios que debe tener una organización ni a porcentajes de recursos o tiempo dedicado a sus actividades de beneficio público; lo que sí se establece es la prohibición total de realizar actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo de sus miembros (art.30, fracción I, LFFAROSC) y de utilizar recursos públicos para otro fin que para el que le fueron autorizados (art.30, fracción II, LFFAROSC). Por el otro lado, la Ley del Impuesto Sobre la Renta sí establece que para que organizaciones sin fines lucrativos sean autorizadas para recibir donativos deducibles, es condición indispensable “que se constituyan y funcionen *exclusivamente* como entidades que se dediquen a

⁹⁶ Moore. *Public Benefit Status...*, op cit, p.46.

⁹⁷ International Center for Not-for-Profit Law. *Model Provisions for Laws ...*, op cit, p.4.

cualquiera de los fines [autorizados por la Ley]" (art.97, fracción I, LISR). Con el propósito de reforzar tal disposición, la LISR establece asimismo candados adicionales en su Reglamento, como la prohibición de utilizar más del 5% del total de los donativos que reciba en gastos administrativos (art.110, Reglamento de la LISR), la cual tiene la intención de impedir que actividades distintas a las consideradas como de beneficio público, y que deberían ser accesorias para la OSC, acaparen los recursos de la organización –aunque en la práctica ha resultado una restricción difícil de cumplir y de supervisar.

— ¿Quién decide cuáles organizaciones son OBP?

Por supuesto, una vez definido en la legislación qué tipo de actividades deben realizar las organizaciones de la sociedad civil para ser consideradas de beneficio público, es necesario aplicar estos criterios de manera individualizada: es decir, se requiere designar a una autoridad competente que determine caso por caso si una OSC cumple efectivamente con los criterios para ser OBP, y acreditarla como tal.

En muchos países, es la autoridad fiscal quien determina el estatus de beneficio público de una organización; mientras que en otros se deja esta labor a otro ministerio (como el de Justicia). En algunos países se ha delegado esta responsabilidad a las cortes. Una experiencia inusual es la de Gran Bretaña, que cuenta con un órgano especializado, una Comisión de Beneficencia (Charity Commission), que es independiente de los procesos políticos y del sector de las organizaciones; Moldavia también cuenta con una Comisión, en la cual participan representantes de organizaciones de beneficio público. Cada uno de estos esquemas, por supuesto, presenta sus ventajas y sus desventajas.⁹⁸

**Comparativo:
Autoridad que determina estatus de organizaciones de beneficio público**

Autoridad que determina estatus de OBP	Ventajas	Desventajas	Países que utilizan este modelo
Autoridad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una sola autoridad (simplificación administrativa y consistencia en decisiones) ▪ Desarrollo de <i>expertise</i> en el tema (si es que se dispone de un departamento o área especializada en el tema dentro de la estructura de la institución) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflicto de interés (maximizar recaudación vs. otorgar exenciones y deducibilidad fiscal) ▪ Si el Ministerio está sobrecargado de trabajo y no cuenta con un área especializada para el tema, el <i>expertise</i> no se desarrolla 	Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Suecia

⁹⁸ Moore. *Public Benefit Status...*, op cit, pp.48-50.

Autoridad que determina estatus de OBP	Ventajas	Desventajas	Países que utilizan este modelo
Un solo Ministerio o Secretaría	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una sola autoridad (simplificación administrativa y consistencia en decisiones) ▪ Desarrollo de <i>expertise</i> en el tema (si es que se dispone de un departamento o área especializada en el tema dentro de la estructura de la institución) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Al ser una sola instancia de decisión, no hay contrapeso y existe la posibilidad de que las decisiones sean arbitrarias o que tengan motivación política. ▪ Si el Ministerio está sobrecargado de trabajo y no cuenta con un área especializada para el tema, el <i>expertise</i> no se desarrolla 	Bulgaria
Cortes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independencia de criterios políticos ▪ Accesibilidad en todas las regiones del país donde hay tribunales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La sobrecarga de trabajo a la que suelen estar sujetas las cortes genera lentitud. ▪ La diversidad de temas que tratan las cortes hace poco probable que generen <i>expertise</i> en el tema 	Grecia, Hungría, Polonia y Francia
Comisión especializada para organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independencia de criterios políticos ▪ Especialización y (cuando el modelo incluye personas con experiencia en organizaciones), sensibilidad al tema 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El costo de constituir una Comisión independiente es más alto que si se recurre a ministerios de gobierno ya existentes ▪ Centralización del proceso. ▪ Método de selección de los representantes de la sociedad civil, cuando los hay, presenta un reto. 	Gran Bretaña Moldavia
<p>Sistema mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para efectos fiscales: la autoridad fiscal, previo visto bueno de "autoridad competente". ▪ Para efectos de acceso a apoyos económicos: el Instituto Nacional de Desarrollo Social. ▪ Para las organizaciones de beneficencia: la Junta de Asistencia Privada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las OSC cuentan con más de una alternativa para obtener el estatus (parcial) de OBP: pueden elegir entre acudir a diversas autoridades para que acrediten sus actividades (si es que realizan más de un tipo de actividad), según la facilidad que otorgue cada una para el trámite. Asimismo, pueden elegir entre obtener beneficios fiscales, apoyos económicos o ambos. ▪ Tanto en el caso de incentivos fiscales como en el caso de apoyos económicos, las OSC pueden hacer el trámite en las oficinas regionales de los ministerios que determinan el estatus (Hacienda y Desarrollo Social) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complejidad, mayor número de trámites burocráticos para organizaciones (debe acudir al menos ante 3 Ministerios diferentes para tener todos los beneficios de OBP). ▪ Para estímulos fiscales.-se tiene un doble conflicto de interés: el de la "autoridad competente" (el ministerio que regula las actividades específicas que realiza la OSC) y el de la autoridad fiscal (que tiene el mandato de maximizar la recaudación) ▪ Inconsistencias en las decisiones (al no haber un procedimiento estándar ni ser la misma autoridad la que determina si las organizaciones son OBP en primera instancia) 	México

Para el caso de México, no existiendo como tal un estatus de OBP en Ley, podría decirse que el sistema es mixto: se tiene una autoridad responsable de determinar si las actividades de beneficio público de la organización son susceptibles de "apoyos y estímulos" del Gobierno Federal (el Instituto

Nacional de Desarrollo Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social) y otra autoridad para determinar si las actividades de beneficio público de la organización son susceptibles de incentivos fiscales (en particular, la deducibilidad de donativos que reciben). No sólo esto, sino que en el caso de los incentivos fiscales, en realidad son al menos dos autoridades quienes determinan la elegibilidad de la organización: (a) la “autoridad competente”, quien tiene que acreditar que la organización realice las actividades de beneficio público que dice realizar (la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para el caso de organizaciones que se dediquen a actividades ecológicas, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, para quienes promuevan la cultura, etc.); y (b) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien evalúa que cumpla el resto de los requisitos y otorga el estatus.

Este esquema da lugar a dos posibles conflictos de interés: (1) el de la “autoridad competente”, que puede no ver con buenos ojos a organizaciones que realicen monitoreo de sus acciones y sean particularmente críticas, o bien a organizaciones que “compitan” con ella en la provisión de algún servicio;⁹⁹ y (2) el de la propia Secretaría de Hacienda que, al igual que ocurre en los demás países donde es la autoridad fiscal quien determina el estatus de OBP, tiene un conflicto entre maximizar la recaudación tributaria y dar a las organizaciones incentivos y exenciones. Este sistema también tiene la desventaja de una gran complejidad, y de que, al no ser siempre la misma autoridad quien decide el estatus de OBP, puede dar lugar a inconsistencias. Por el otro lado, puede ser que el modelo mexicano sea más flexible que otros, puesto que da la oportunidad para que una misma organización acuda a más de una autoridad, por lo que si es víctima de una arbitrariedad en una instancia, es posible que acuda a otra más receptiva (en algunos casos, del gobierno local).¹⁰⁰

Vale la pena mencionar que en el esquema mexicano existe una tercera vía en el que las organizaciones pueden adquirir un estatus de OBP: la de las instituciones de asistencia privada, en cuyo caso la autoridad que determina que sus actividades efectivamente sean de beneficio público es el organismo que las aglutina en cada estado: la Junta de Asistencia Privada. Esta tercera vía tiene la ventaja adicional de que otorga acceso a ciertos beneficios y exenciones a nivel local; sin embargo está disponible a un número menor de organizaciones (las dedicadas a un rango más reducido de actividades –las de beneficencia- y dispuestas a someterse a una mayor supervisión y regulación especial). Asimismo, la figura de I.A.P., aunque los facilita, no exime de los trámites para acceder a apoyos económicos del Gobierno Federal (para lo cual se requiere la inscripción al Registro Federal) ni para recibir donativos deducibles (para lo cual se requiere la autorización de la SHCP).

Separando a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Gobierno y del mercado.

Aún teniendo una definición clara sobre qué actividades debe realizar una organización de beneficio público, si debe dedicarse principal o exclusivamente a ellas, y a quién corresponde decidir si cumple con estas condiciones, la realidad es que determinar si una organización cumple efectivamente con

⁹⁹ Ello podría ser un incentivo perverso para el clientelismo, puesto que abriría la posibilidad para que cada dependencia autorice exclusivamente a aquellas organizaciones cercanas y excluya a las críticas.

¹⁰⁰ Aunque, evidentemente, lo ideal sería que, en lugar de tener que acudir a diversas instituciones de gobierno para obtener dicha carta de acreditación, existiese una instancia superior a la que pudiera apelarse cuando la carta les es negada. Esto evitaría inconsistencias y ayudaría a eliminar un incentivo perverso que existe actualmente, y que es que las organizaciones terminan obteniendo la autorización, no de acuerdo a su actividad primaria, sino de acuerdo a la actividad por la cual les es más sencillo obtener la acreditación.

las características para considerarse como tal es frecuentemente una tarea compleja. En algunas ocasiones el debate gira, ya no en torno a los temas o actividades que trabaja la organización –es decir, si es “de beneficio público-, sino en torno a su esencia misma como un ente distinto del mercado y del gobierno –es decir, su carácter de “organización *de la sociedad civil*”. Si bien pareciera que esta cuestión sería lo más sencillo de determinar, puesto que se trata de la identidad primaria de la organización, lo cierto es que puede ser algo difícil de definir en términos operativos, y presenta un reto para la legislación en la materia.

Separando a las organizaciones de la sociedad civil del mercado

Muchos esfuerzos se han efectuado en la legislación para definir el tipo de actividades que puede llevar a cabo una organización de la sociedad civil –actividades económicas- sin que se le considere como una organización con fines lucrativos. La experiencia muestra que el requisito de realizar actividades de beneficio público (es decir, realizar alguna de las actividades enlistadas en la ley correspondiente) no siempre es suficiente para determinar si se está frente a una organización de beneficio público, o una empresa. Por este motivo, las leyes en la materia, y las autoridades encargadas de otorgar el estatus de OBP, han establecido criterios adicionales.

En Estados Unidos, por ejemplo, una organización puede conservar sus exenciones fiscales, aún si realiza actividades empresariales o comerciales de manera sustancial, siempre y cuando éstas sean para el avance del objeto social por el cual se le otorgó la exención. Sin embargo, la organización perderá el estatus de exenta si las actividades económicas se convierten en su propósito principal –lo cual es una decisión difícil de determinar para las autoridades. En el Reino Unido, por su parte, las organizaciones deben limitarse a realizar actividades empresariales o económicas cuando (a) la actividad se lleva a cabo en el transcurso de la actividad principal de la organización de beneficio público, y (b) la actividad comercial es llevada a cabo principalmente por los beneficiarios de la OBP. En Canadá, la ley requiere que las actividades económicas estén “relacionadas significativamente” con el propósito de beneficio público de la organización; pero la ambigüedad del lenguaje ha permitido que las cortes interpreten esto de manera muy amplia, de manera que prácticamente cualquier actividad y alianza comercial es permisible siempre y cuando las ganancias derivadas de ésta sean dirigidas a apoyar los propósitos no lucrativos de la OSC.¹⁰¹

La discusión sobre la mejor manera de regular este punto es compleja ya que, por un lado, una organización cuyas ganancias se dediquen en su totalidad a cumplir con su objetivo de beneficio público no debería considerarse lucrativa; y por lo tanto, no debería estar sujeta al impuesto sobre la renta, ya que los ingresos obtenidos no son distribuidos entre sus miembros, sino reinvertidos en la organización, y por lo mismo no constituyen una “renta”. Por el otro lado, la exención de ISR en países de libre mercado es considerado por algunos como una forma de competencia desleal, ya que otorgaría ventaja a las organizaciones frente a empresas que ofrezcan los mismos servicios y productos. Adicionalmente, definir exactamente qué tipo de actividades económicas están “relacionadas” estrictamente con el cumplimiento del objetivo de beneficio público de una organización y cuáles han cruzado la raya para convertirse en actividades empresariales puede resultar difícil de hacer en la práctica.

¹⁰¹ International Center for Not-for-Profit Law. “Public Benefit Status for Non-governmental Organizations – Establishing Criteria for PBO Status”. ICNL, Washington D.C., February 7, 2003.

En México, la Ley del Impuesto Sobre la Renta contempla en su artículo 93 que las organizaciones sin fines de lucro podrán realizar actividades económicas¹⁰² sin perder sus exenciones si: (a) las utilidades derivadas de éstas no exceden el 5% de sus ingresos totales; ó (b) la organización está autorizada a recibir donativos deducibles de impuestos. Por otra parte la propia Ley define como requisito para ser donataria autorizada que una parte sustancial de sus ingresos provenga de fondos proporcionados por la Federación, los estados o municipios; de donativos; o de “aquellos *ingresos derivados de la realización de su objeto social*” –lo cual podría interpretarse como la realización de actividades económicas, pero siempre ligadas a la consecución de su fin de beneficio público.

El problema es que muchas organizaciones que no persiguen fines de lucro y no distribuyen ningún tipo de utilidad, no desean o no pueden constituirse como donatarias autorizadas. Las razones de esto pueden ser enteramente válidas (por ejemplo, la prohibición que tienen las donatarias para “influir en la legislación”); pero sin ser donataria autorizada, la organización tendría que limitar sus actividades económicas. Y he allí la paradoja: una organización que no es donataria ve reducidas sus posibilidades de recaudar donativos privados, y al mismo tiempo es disuadida de autofinanciarse mediante actividades productivas; lo cual de alguna manera es inducirla a buscar financiamiento gubernamental (o a desaparecer). De esta forma, el Estado evita la pérdida de recursos públicos derivados del sacrificio fiscal que implica otorgar exenciones... pero se promueve un sector de organizaciones dependientes de recursos públicos provenientes directamente del erario.

Si bien no es inusitado que la legislación de un país busque restringir el porcentaje de ingresos por concepto de actividades económicas que pueda recibir una OSC (Hungría establece un límite de 10%), en países donde la sociedad civil apenas se está desarrollando –como es el caso mexicano- y donde la realización de este tipo de actividades puede ser la diferencia entre desaparecer y sobrevivir, lo más recomendable es adoptar la prueba del “destino de los ingresos”; es decir, considerar a todos los ingresos de actividades económicas como exentos del impuesto *siempre y cuando* las ganancias obtenidas se destinen a financiar los fines principales del beneficio público para los cuales fue creada la organización.¹⁰³

Lo anterior no es trivial, y revela uno de los mayores retos para una legislación que regule a organizaciones cívicas: si bien el gobierno debe imponer controles que eviten abusos y minimicen prácticas que puedan repercutir negativamente en el mercado, no debe olvidarse que la diversificación de fuentes de ingresos resulta un factor fundamental para construir un sector cívico fuerte e independiente, y esto incluye de manera importante la posibilidad de que las OSC recauden donativos privados y realicen actividades económicas.

Separando a las organizaciones de la sociedad civil del gobierno

Si bien pareciera que la distinción entre lo que constituye una organización gubernamental de una que no lo es sería más directa y concisa que la distinción entre una lucrativa y una no lucrativa, lo cierto es que en ocasiones la línea entre ambas puede ser igualmente difícil de trazar.

¹⁰² Es decir, “enajen[ar] bienes distintos de su activo fijo o prest[ar] servicios a personas distintas de sus miembros o socios”.

¹⁰³ International Center for Not-for-Profit Law. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, op cit, p.81-83.

Esta dificultad no sólo no es ajena a la legislación en la materia, sino que en ocasiones es agravada por la misma. Para la elaboración de su índice de sustentabilidad para ONG de 2007, por ejemplo, USAID reconocía esta problemática al declarar que “La legislación doméstica en muchas naciones aún hace turbia la distinción entre ONG y otras instituciones públicas, fundaciones u organizaciones afiliadas al gobierno”.¹⁰⁴ Asimismo, en el modelo para legislación sobre organizaciones de la sociedad civil, preparado por ICNL para *Open Society*, se identifica esta misma ambigüedad advirtiendo que “en algunos países, las leyes que rigen a las organizaciones cívicas permiten que los órganos estatales funden organizaciones” y que “estas entidades suelen tener las mismas obligaciones y beneficios que las demás organizaciones cívicas.”¹⁰⁵

La existencia de toda una variedad de organizaciones que caen en esta área gris entre sociedad civil y gobierno se ve reflejada en la proliferación en años recientes de nuevas terminologías para referirse a ellas: “organización casi no gubernamental” (OCNG), “organización cívica constituida o controlada por el gobierno” (OCCG), “organización no gubernamental organizada por el gobierno” (GONGO, por sus siglas en inglés), entre otras.

“No hay ningún consenso sobre lo que constituye una OCNG o una OCCG. Algunos opinan que cualquier organización [financiada] por el estado forma parte de esta categoría aunque sea una entidad de derecho privado. Otros sostienen que cualquier organización [financiada] principalmente por el estado reúne las condiciones para serlo. Y están los que hacen hincapié en el control estatal de la organización, como el que se ejerce mediante el nombramiento del [consejo directivo]. Con independencia de la definición que se use, estas organizaciones son un hecho en la mayoría de los países.”¹⁰⁶

La falta de claridad conceptual para distinguir a organizaciones no gubernamentales de gubernamentales, por supuesto, tiene repercusiones al momento de conferirles derechos y obligaciones por Ley, así como al momento de intentar generar política pública hacia ellas, pues dificulta contar con un panorama preciso del tercer sector en un país, distorsionando inclusive las dimensiones y necesidades de las organizaciones cívicas en una sociedad.¹⁰⁷

No existe una respuesta única ni un criterio sencillo para resolver este dilema, ya que para separar a las organizaciones de la sociedad civil de las que no lo son, tiene que empezar por definirse precisamente qué se entiende por “sociedad civil”, el cual es en sí mismo un concepto en disputa. Algunos afirman incluso que se trata de un concepto que es diferente para cada contexto cultural e histórico, y que por eso la clasificación de qué constituye una OSC necesariamente varía entre los países.

Existen, sin embargo, algunas propuestas de cómo estandarizar definiciones respecto a lo que debe considerarse como organización de la sociedad civil y distinguirlas de otro tipo de entidades. Una de

¹⁰⁴ Kristie Evenson. “GONGO Trends and Transformations”, en: USAID. 2007 NGO Sustainability Index for Central Europe and Eurasia. USAID (11a edición), EUA, junio 2008, p.35.

¹⁰⁵ Leon, Kushen & Simon. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, *op cit*, p.93.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p.93-94.

¹⁰⁷ “Inclusive en algunos países de la Unión Europea en Europa Central, la confusión legal respecto a qué constituye una organización no lucrativa (en República Checa) o las diferencias entre una ONG, una cuasi ONG y las instituciones con financiamiento público (en Lituania) impide tener una visión completamente clara de la diversidad del sector, o un diagnóstico más preciso de quién es un GONGO [organización no gubernamental organizada por el gobierno] en el sector”. Evenson, *op cit*, p.35.

las definiciones más reconocidas a nivel internacional de OSC es la elaborada por la Universidad Johns Hopkins, de acuerdo a la cual éstas deben tener 5 cualidades:

- 1) “Son entidades *organizadas*, institucionalizadas hasta cierto grado.
- 2) Son *privadas*, es decir que tienen una existencia separada del gobierno.
- 3) Son *autónomas*, controlan sus propias actividades.
- 4) *No reparten utilidades*, no distribuyen a sus asociados las ganancias o el lucro obtenido de sus actividades.
- 5) Son de *participación voluntaria*, o sea que la participación en ellas no está impuesta legalmente y que atraen un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo y dinero.”¹⁰⁸

A partir de esta definición, Naciones Unidas ha construido un manual para la medición de las dimensiones del sector no lucrativo de cada país, que ofrece algunas recomendaciones muy puntuales para distinguir organizaciones de la sociedad civil de organizaciones semi-gubernamentales, particularmente basándose en dos características: el estar institucionalmente separadas del gobierno, y su capacidad de autogobierno.

“Institucionalmente separada del gobierno significa que la organización no es parte del aparato gubernamental y no ejerce autoridad alguna por derecho propio. La organización puede recibir un significativo apoyo financiero del gobierno, y es posible que cuente con funcionarios públicos en su Consejo Directivo; sin embargo, tiene la suficiente discrecionalidad en referencia al manejo de sus actividades y su producción, y ni su uso de fondos ni sus actividades financieras pueden integrarse en la práctica con las finanzas gubernamentales.

[...]

Autogobernada significa que la organización es capaz de controlar sus propias actividades y no está bajo el control efectivo de cualquier otra entidad. Por supuesto que ninguna organización es completamente independiente. Sin embargo, para ser considerada como autogobernada, la organización debe controlar su administración y operaciones significativamente, tener sus propios procedimientos de gobierno interno y disfrutar de un grado sustancial de autonomía. El énfasis no está en los orígenes de la organización, por ejemplo, en qué institución la “creó”, o en el grado de regulación por parte del gobierno en torno a sus actividades, o sobre cuál es su fuente dominante de ingreso. El énfasis está más bien colocado en la capacidad de gobierno y estructura de la organización”¹⁰⁹

Para determinar si se está frente a una organización de la sociedad civil, el manual de Naciones Unidas hace una serie de recomendaciones. Una de ellas es evaluar si la organización está en control de su propio destino: si puede disolverse, cambiar sus estatutos o estructura interna sin tener que

¹⁰⁸ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski, et al. *La Sociedad Global. Las Dimensiones del Sector No Lucrativo*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999, p.19-20. Esta definición se acerca mucho a la caracterización que hace Larry Diamond, de la sociedad civil como “el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del Estado y dirigida por un orden legal o un conjunto de normas compartidas”. Larry Diamond. “Rethinking civil society. Toward democratic consolidation”. *Journal of Democracy*, 3, 1994, p.5.

¹⁰⁹ United Nations. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (Studies in Methods, Series F., No. 91), United Nations, New York, 2003, p.19.

contar con la aprobación de funcionarios de gobierno (fuera de los funcionarios normalmente encargados del registro de organizaciones). Otra recomendación es prestar atención a si la organización cuenta en su órgano de gobierno con funcionarios públicos que tienen poder de veto en las decisiones de la misma, y si participan a título personal o como representantes oficiales de la institución gubernamental. Por último, se recomienda tomar en consideración si el gobierno tiene capacidad para designar al director ejecutivo de la organización en cuestión.¹¹⁰

Se acepten o no los criterios propuestos por la ONU, lo detallado de estas indicaciones refleja bien la dificultad de definir dónde termina gobierno y empieza sociedad civil, y nos da una buena idea del por qué puede llegar a ser tan complejo poner dicha distinción en blanco y negro en la legislación. De igual forma, esta complejidad resulta un argumento elocuente del por qué de la importancia de que las autoridades en la materia posean un cierto grado de *expertise* que les permita tomar las decisiones adecuadas y hacer una interpretación correcta de la legislación.

A pesar del reto que representa trazar la línea entre sociedad civil y gobierno, lo que resulta indudable es que vacíos legales de este tipo implican un peligro que no puede pasarse por alto. Varios autores advierten del impacto negativo que puede tener el crecimiento del sector de organizaciones casi gubernamentales, y de la falta de reglas claras para diferenciarlo del de las organizaciones cívicas, señalando que podría obstaculizar la capacidad de un país para profundizar su desarrollo democrático. Kristie Evenson, por ejemplo, señala una serie de riesgos, tanto a nivel macro político como al interior de la sociedad civil, entre los que se encuentran:

- 1) La reducción del espacio público y la minimización de voces independientes.
- 2) La limitación en el desarrollo de organizaciones expertas en la formulación de política pública que aporten su conocimiento, experiencia y perspectiva al gobierno.
- 3) La disminución de la confianza del público en las organizaciones de la sociedad civil, y la profundización de su problema de falta de visibilidad.
- 4) La obstaculización del establecimiento de relaciones de cooperación y trabajo conjunto gobierno-sociedad civil en temas específicos.
- 5) La obstaculización del surgimiento de organizaciones especializadas en la provisión de servicios públicos.
- 6) La reducción de fuentes de financiamiento público y limitación de los ya de por sí reducidos recursos disponibles para las organizaciones no gubernamentales.¹¹¹

El ICNL y el *Open Society Institute*, asimismo, hacen ver que,

“Entre las organizaciones cívicas independientes de algunos países, hay mucha hostilidad hacia las OCNG y las OCCG –aun si se les constituye como entidades del derecho privado- porque históricamente han sido instrumentos de la política del [gobierno]. Estas organizaciones tienen una larga trayectoria de evasión de las exigencias que marca la ley, de servir para el enriquecimiento de funcionarios de gobierno, de distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o de crear la falsa apariencia de sociedad civil floreciente. Algunos opinan que los abusos han sido tantos que las OCNG y las OCCG no deberían estar permitidas”¹¹²

¹¹⁰ *Ibidem*, p.19-20.

¹¹¹ Kristie Evenson. “GONGO Trends and Transformations”, *op cit*, p.42-43.

¹¹² International Center for Not-for-Profit Law. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas, op cit*, p.94.

En efecto, la experiencia de algunos países con este tipo de organizaciones no gubernamentales controladas por el gobierno ha sido a tal punto negativa que les ha llevado a adoptar medidas extremas al respecto. Ucrania, por ejemplo, adoptó en años recientes nueva legislación para impedir abusos: su nuevo Código Presupuestario prohíbe el establecimiento de fondos cuasi-gubernamentales, exceptuando aquellos que están previstos en el presupuesto federal o en los presupuestos de los gobiernos locales. A los ministerios y agencias gubernamentales, por otro lado, les ha sido prohibido por Ley el crear y financiar al mismo tiempo organizaciones de beneficencia.¹¹³

Pero los malos manejos a que pueden dar lugar no son la única preocupación de las organizaciones de la sociedad civil respecto a las GONGO. En México, la preocupación se ha centrado más en cómo estas organizaciones distraen recursos que podrían ir dirigidos a las iniciativas de organizaciones ciudadanas (como ya se ha mencionado, la mayoría de los recursos públicos dirigidos en años recientes al “fomento de las actividades de organizaciones de la sociedad civil” en realidad ha sido dirigida a organizaciones cuasi-gubernamentales)¹¹⁴; y en cómo la falta de una distinción clara entre unas organizaciones y otras afecta la credibilidad e imagen del sector cívico.

En efecto, el impacto que información errónea o poco clara puede tener en la percepción de la población en general –y los funcionarios públicos y legisladores en específico– sobre las organizaciones de la sociedad civil, se ha manifestado dramáticamente en episodios como el de la ya mencionada iniciativa de reforma fiscal de 2007, en la cual los legisladores mexicanos propusieron la eliminación beneficios fiscales a las OSC, apoyados en la percepción popular de que éstas reciben una cantidad desproporcionada de apoyos y beneficios que en realidad no reciben.¹¹⁵

Sin embargo, es probable que no sea necesario llegar al extremo de prohibir la existencia de OCNG y las OCCG para dar una respuesta a estos problemas –después de todo, este tipo de organizaciones, bien reguladas, pueden aportar beneficios sustanciales al gobierno en el desempeño de sus funciones. En el caso del acaparamiento de recursos públicos, las mejores prácticas internacionales proponen sencillamente que la asignación de dichos recursos se dé mediante una competencia justa y abierta, bajo condiciones iguales y basada en criterios claros, entre organizaciones casi-gubernamentales y ONG.¹¹⁶ En el caso de la imagen pública de las organizaciones cívicas, y de la necesidad de contar con información específica y veraz como base para la formulación de políticas públicas adecuadas hacia las OSC, probablemente sea suficiente adoptar mecanismos que aseguren la mayor transparencia y precisión de los datos dados a conocer: cuántas organizaciones cívicas hay,

¹¹³ Alexander Vinnikov. “Legal Partnership for NGO-Government Partnership in Ukraine”. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol.6, núm. 3, junio 2004.

¹¹⁴ Estrella, Navarro Arredondo y Ocejo. “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento...”, *op cit.*

¹¹⁵ Ver: Ireri Ablanado & Sergio García. *Promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil: Sistematización de la experiencia mexicana*. International Center for Not-for-Profit Law/ USAID/CSL, Washington, 2008, p.23, 24 y 61-64.

¹¹⁶ “Mientras que las OCNG y las OCCG pueden ser vehículos adecuados para algunas actividades, también pueden representar una amenaza para las organizaciones cívicas independientes si absorben más que una pequeña parte de los recursos del estado. En países donde los recursos se han concentrado tradicionalmente en manos del estado o de organizaciones subsidiadas por él, cualquier recurso que el estado aporte deberá ser distribuido de manera no discriminatoria por medio de una competición abierta y justa entre todas las organizaciones cívicas que reúnan todas las condiciones para aspirar a este tipo de recursos.” Irish, Kushen & Simon. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, *op cit*, p.95.

cuál es la cantidad de recursos públicos que reciben o de qué beneficios fiscales gozan.¹¹⁷ En cualquier caso, es importante que el gobierno reconozca y asimile la diferencia entre ambos tipos de organizaciones, y que reconozca asimismo la necesidad de que las organizaciones cívicas independientes existan y desempeñen un papel como su contraparte en una sociedad democrática.

✱

¹¹⁷ En este sentido fueron las recomendaciones emitidas por la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo en su evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil 2006-2007.

V. Conclusiones y recomendaciones

Las leyes que una sociedad se otorga a sí misma son más que simples reglas, más que una lista de instrucciones sobre cómo hacer las cosas. Las leyes son también generadoras de significado. Enuncian un deber ser y con ello ayudan a delimitar lo que valoramos, lo que rechazamos, el pacto social del que partimos y el ideal al que aspiramos.

Sin duda, ninguna legislación, por más extensa que sea, podrá regular todos los aspectos de una sociedad. Ninguna ley, por más precisa que sea, podrá prever todas las situaciones que pueden emerger de la convivencia. Y ninguna ley, por justa o bien intencionada que sea, puede por sí sola cambiar la realidad. Sin embargo, en un Estado democrático de derecho, las leyes son el punto de partida. Y tratándose de un tema tan fundamental como el papel de la ciudadanía –ya sea que actúe de forma individual u organizada- en la construcción del destino colectivo, la Ley debe ser definitivamente una piedra angular.

La legislación que rige la relación entre gobierno y sociedad civil organizada en México, como se ha mostrado a lo largo del presente estudio, resulta a la vez compleja y contradictoria, obstaculizando en gran medida la emergencia de una sociedad civil fuerte en el país. No se trata tanto de una legislación que deliberadamente busque coartar el surgimiento de organizaciones ciudadanas, como de una legislación que sencillamente no parece tener claridad sobre lo que son y lo que quiere de ellas.

En ocasiones, resulta más sencillo construir desde cero que tratar de modificar las instituciones ya existentes. Quizás por ello la elaboración de un marco jurídico acorde a las nuevas circunstancias y aspiraciones de la sociedad mexicana sea un reto particularmente complejo. En el caso de México, al contrario de lo que ocurrió en otras naciones que transitaron a la democracia en las últimas dos o tres décadas, no se empezó desde cero. De esta forma, si bien la sociedad civil ha venido redefiniendo su papel y su espacio en la vida pública del país; las normas legales que la rigen no son un producto de una reflexión y un debate o de una intencionalidad clara y coherente, sino de los retazos de las diferentes visiones y prácticas que han ido y venido durante el último siglo –quizás más.

Ciertamente no hay leyes perfectas, y resulta claro que la magnitud de los retos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en México –un escaso número en relación al número de habitantes, poca participación de los ciudadanos, informalidad, baja profesionalización, ciclos de vida cortos, escasez de recursos, poca visibilidad y baja confiabilidad entre la población- van más allá del marco jurídico. Sin embargo, el disponer de reglas del juego claras es un elemento crucial para permitir a los ciudadanos el afrontar estos retos. Cuáles serán estas reglas es algo que corresponde a la sociedad en su conjunto decidir. Por ello, las recomendaciones que emergen de este documento se limitan a trazar algunos ejes básicos para la definición de una nueva postura hacia la sociedad civil organizada:

1. *Estandarizar términos.*- la legislación mexicana actualmente utiliza una gran diversidad de términos para referirse a la sociedad civil organizada –organizaciones sociales, asociaciones no lucrativas, organizaciones civiles, organizaciones del sector social, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sociales, etc.- sin que quede siempre claro la diferencia entre estos términos y en qué casos una organización estará sujeta a un ordenamiento u

otro. Es necesario por tanto evaluar la medida en que, al menos en lo que toca a las leyes que más directamente afectan al sector, sería posible homogeneizar la terminología y clarificar los casos en los cuales es aplicable cada término.

2. *Definir el tipo de organizaciones que pueden existir, y el tipo de organizaciones que se deben promover como política de Estado.*- la legislación mexicana debe definir claramente dos categorías de organizaciones ciudadanas: (a) las organizaciones que son reconocidas por Ley, y que pueden instituirse y participar en la vida pública –básicamente todas, mientras persigan un fin lícito- como una forma de ejercicio colectivo de los derechos fundamentales de expresión, de petición y, por supuesto, de asociación; y (b) las organizaciones de beneficio público, a las cuales no sólo se permite constituirse, sino que se les considera socialmente deseables, y por lo tanto dignas de estímulos y apoyo. Esta definición incluye, concretamente, homogeneizar criterios que se tienen en diversas leyes generales, como la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, la *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, entre otras.
3. *Definir claramente las fronteras entre OSC y mercado.*- esta es una línea difícil de trazar, y no existe una respuesta única respecto a cómo hacerlo, por lo que se trata más bien de una decisión de política pública: ¿se debe prohibir a las organizaciones de la sociedad civil -o al menos a aquellas reconocidas como de beneficio público- involucrarse en actividades empresariales? ¿o debe permitírseles la realización de cualquier actividad económica siempre y cuando reinviertan todas las ganancias obtenidas en la consecución de de su objeto social? Como se ha visto en este estudio, las alternativas entre ambos extremos son variadas, pero algunas de las consideraciones que deben tenerse en mente antes de elegir una opción son: (a) el realizar actividades económicas es una forma de asegurar la sustentabilidad y continuidad de los proyectos y actividades de beneficio público de una organización. Si se le va a impedir involucrarse en ellas, ¿son suficientes los recursos disponibles por otras fuentes –donativos privados, recursos públicos, etc.- para sostener su labor? ¿la dependencia de estas otras fuentes de recursos le restará autonomía a las organizaciones? Y si esto es así ¿se considera algo positivo?; (b) en un contexto en el cual las OSC constituyen un sector aún incipiente, ¿debe la legislación enfocarse más en la manera en que una organización obtiene sus fondos o resulta más apropiado enfocarse en cómo los utiliza?; y (c) la realización de actividades productivas o comerciales por parte de las OSC y la aportación de valor en términos del Producto Interno Bruto de un país por parte del sector sin fines de lucro son hechos reconocidos internacionalmente como un asunto relevante, ¿resulta entonces deseable para México fomentar el crecimiento de este sector como generador de empleos, productos y servicios, o es preferible mantenerlo al margen de la economía? ¿afectaría esto al mercado en términos de competitividad, calidad y precios? ¿para bien o para mal?
4. *Definir claramente las fronteras entre OSC y gobierno.*- México proviene de una larga tradición en la cual los límites entre gobierno y sociedad civil han sido frecuentemente borrosos. En un contexto democrático, ¿está dispuesto el Estado mexicano –y ello incluye tanto al gobierno como a los ciudadanos- a cambiar esta dinámica? ¿Cómo lograr un nuevo balance en el cual el gobierno cumpla con su deber de proteger los intereses de la población en su conjunto y de rendir cuentas sobre los recursos públicos que canaliza a las OSC, sin caer en la sobre-regulación y la obstrucción de la labor de las OSC?

¿Cómo alcanzar este balance para apoyar a las organizaciones ciudadanas que aportan un beneficio público y supervisarlas para evitar abusos, pero sin ceder a tentaciones paternalistas? En este ámbito, la legislación en la materia debe enfocarse más en promover la transparencia y la rendición de cuentas –mediante exigencias razonables y un marco normativo más simple- y menos en la regulación de la vida interna de las OSC –por ejemplo, el porcentaje de los donativos recibidos que pueden emplear para cubrir gastos de administración. Debe también alejarse de mecanismos de control que pueden convertirse en una barrera de entrada y que promueven el clientelismo –por ejemplo, la exigencia de que las OSC que quieran recibir donativos deducibles de impuestos cuenten con la aprobación en primera instancia del ministerio de su ramo, sin que existan criterios homogéneos ni mecanismos de apelación para aquellas a las que se niega dicho aval. Por último, deben establecerse reglas claras, que eviten la discrecionalidad, por medio de las cuales las organizaciones ciudadanas puedan acceder a recursos públicos –en las que se elimine la competencia en desigualdad de condiciones con organizaciones casi-gubernamentales; y en las que se asegure una completa transparencia sobre los montos que reciben unas y otras- y reglas claras sobre las formas en que las OSC pueden incidir en política pública –lo cual incluye, por ejemplo, eliminar la restricción que tienen las organizaciones que son autorizadas para recibir donativos deducibles de no involucrarse en actividades encaminadas a influir en la legislación.

Al final, todas estas medidas no crearán por sí solas una sociedad civil organizada participativa y robusta. El impulso aún tiene que ser de los ciudadanos. Sin embargo, son estas definiciones las cuales impondrán un nuevo tono para la relación gobierno-sociedad civil y las cuales sentarán las bases para que dicho impulso tenga la posibilidad de tener éxito. * * *

VI. Fuentes consultadas

- ABLANEDO, Ireri y Sergio García. *Promoción de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil: Sistematización de la experiencia mexicana*. International Center for Not-for-Profit Law/ USAID/CSL, Washington, 2008.
- BLACKWOOD, Amy, Kennard T. Wing & Thomas H. Pollak. “The Nonprofit Sector in Brief. Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering”. Urban Institution, EUA, 2008. En: <http://nccsdataweb.urban.org/kbfiles/797/Almanac2008publicCharities.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2009).
- BLUM, Roberto E. “The Weight of the Past”, en: *National Journal of Democracy*, Endowment for Democracy & John Hopkins University Press, EUA, 1997.
- BUENO, Lourdes. “Riqueza que depreda”. *El Informador*, 20 de julio de 2007.
- CALVILLO, Miriam y Alejandro Favela. “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”, en: Jorge Cadena Roa. *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.
- CARRILLO, Patricia, Gisela Robles, Mónica y Andrea Tapia. *Construyendo tu organización en 16 pasos: Manual de Constitución Legal de Asociaciones Civiles*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2007.
- CARRILLO, Patricia, Socorro Mayec, Mónica Tapia y Michael D. Layton. *Diagnóstico sobre Filantropía Corporativa en México*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2009.
- CARSTENS, Agustín. Discurso pronunciado por el Secretario de Hacienda en el foro “Poder de la Filantropía: Repensando el Poder de Dar”, Miami, Florida, 12 de marzo de 2008, en: http://www.filantropia.itam.mx/docs/Discurso_Evento_Poder.doc (consultado el 2 de junio de 2009).
- CIA Factbook, en: www.cia.gov/cia/publications/factbook (consultado el 20/abril/2009).
- DELGADO, Mary. “Convocan a OSC para subsidios”. *PeriodismoElectrónico.com*, 25 de enero de 2007 (consultado el 1 de junio de 2009).
- DE LOS REYES, Oscar, Myrna Alejandra Meza *et al.* “Directorio Nacional de Profesionalización para Organizaciones de la Sociedad Civil 2009”. Instituto Mora/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo, 2009.
- DEL VAL Blanco, Enrique “¿Filantropía o elusión fiscal?”. *El Universal*, 12 de julio de 2007.
- DIAMOND, Larry. “Rethinking civil society. Toward democratic consolidation”. *Journal of Democracy*, 3, 1994.
- ESTRELLA, Juan, Alejandro Navarro Arredondo y Almudena Ocejo. “Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la Administración Pública Federal durante el período 2006 y 2007”. CIESAS/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, México D.F., 2009.
- EVENSON, Kristie. “GONGO Trends and Transformations”, en: USAID. 2007 NGO Sustainability Index for Central Europe and Eurasia. USAID (11a edición), EUA, junio 2008.
- FAVELA GAVIA, Diana Margarita. “La Regulación Jurídica de las Organizaciones Civiles en México: En Busca de la Participación Democrática”, en: Jorge Cadena Roa. *Las Organizaciones Civiles Mexicanas Hoy*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- GARCÍA, Sergio, Michael D. Layton, Judith Rodríguez y Ana Paulina Rosas. “Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana con las causas sociales”. Incide Social A.C./ITAM/Alternativas y Capacidades A.C., 2009 (documento de trabajo).

- GRUPO PARLAMENTARIO del PRD (Intervenciones en Tribuna), en: http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/intervenciones/07_09_13.html (consultado el 15 de agosto de 2009).
- GUNDERSON, Steve. "Foundations: Architects of Social Change", en: "Giving: U.S. Philanthropy", *eJournal USA: Society & Values*, Vol 11, No. 1, U.S. Department of State, mayo 2006, p.8. En: http://beijing.usembassy-china.org.cn/uploads/images/slvJuyln0h9j2cuuqAdjEw/Giving_U.S._Philanthropy.pdf (consultado el 27 de mayo de 2007)
- HEVIA, Felipe (coord.) *et al.* "Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008". CIESAS/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil/ Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC, México D.F., 2009.
- INCIDE SOCIAL/ITAM/ICNL/Cemefi. *Definición de una Agenda Fiscal para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*. Incide Social/ITAM/ICNL/Cemefi, 2007.
- INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH AND ANALYSIS. "Why Participate? Youth, Politics and the Future of European Democracy". European Comission, 2005, en: http://www.jugendpolitikneuropa.de/downloads/22-177-349/sora_euyoupart_results.pdf (consultado el 27 de junio de 2009).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. "Non-Profitable Private Foundations and Associations in Brazil". 7 agosto 2008, en: http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1205 (consultado el 20 de abril de 2009).
- INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO/Alternativas y Capacidades A.C. "El Marco Fiscal y Legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una Guía Breve de los Trámites Legales y Obligaciones Fiscales", en: <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/marcolegal2.doc> (consultado el 3 de mayo de 2009).
- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. "Constitución de una Organización de la Sociedad Civil Mexicana con Actividades en Pro de la Democracia: Consideraciones Claves", s.p.i.
- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*. Open Society Institute, New York, 2004.
- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. *Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations*. ICNL, Washington, 2002.
- INTERNATIONAL CENTER FOR NOT-FOR-PROFIT LAW. "Public Benefit Status for Non-governmental Organizations – Establishing Criteria for PBO Status". ICNL, Washington D.C., February 7, 2003.
- IRARRÁZAVAL, Ignacio, Hielen M. H. Hairel *et al.* "Comparative Nonprofit Sector Project: Chile". Johns Hopkins Univesity/ PNUD/Focus, 2006, en: http://www.jhu.edu/cnp/PDF/Chile_english.pdf (consultado el 20 de abril de 2009).
- Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. "Juntas Estatales de Asistencia Privada y Organismos Análogos", en: http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_wrapper&Itemid=484 (consultado el 27 de abril de 2009).
- KUMARAN, Muthusami. "Role of the Indian NGO Sector in the Public Policy Making Process", Presentation for the South Asian Studies Association's Brown Bag Radio, September 30, 2008, en: <http://www.slideshare.net/BrownBag/kumaran-on-ngos-in-india-presentation> (consultado el 17 de abril de 2009).
- LAYTON, Michael D. "Funding Sources for Civil Society in Mexico: Constructing a Matrix of Funders and Organizational Typology". Presentación expuesta en la 6a International Conference of the International Society for the Third Sector research, Toronto, 10-14 de julio 2004.
- MOORE, David. "Public Benefit Status: A Comparative Overview". National Foundation for Civil Society Development Zagreb/AED/USAID/ECNL, Croacia, 2005.

- Non Profit Expert. En: <http://www.nonprofitexpert.com/ngo.htm> (consultado el 17 de abril de 2009).
- OLVERA, Alberto J. “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en: Alberto J. Olvera. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana & Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- PAZ, Octavio. *El ogro filantrópico*. Ed. Planeta (Joaquín Moritz), México, 1990.
- PONCE, Daniel. “Formación profesional”, en Laura Breña (coord.). *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social A.C., México, 2007.
- PROYECTO SOBRE FILANTROPÍA Y SOCIEDAD CIVIL. *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2008*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2008.
- ROBLEDO Álvarez, María del Carmen. “Marco jurídico normativo”, en Laura Breña (coord.) *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. Incide Social A.C., México D.F., 2007.
- SALAMON, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, Regina List. *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project), USA, 2003.
- SALAMON, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski, et al. *La Sociedad Global. Las Dimensiones del Sector No Lucrativo*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999.
- SALAMON, Lester M., Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector”. Johns Hopkins Center for Policy Studies (Center for Civil Society Studies), Working Paper Series No. 17, Baltimore, 2000.
- SANBORN, Cynthia A. & Felipe Portocarrero S. “La filantropía ‘realmente existente’ en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Fundación PROhumana y Fundación Ford, Santiago de Chile, 17-20 de noviembre de 2003. En: <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Filantropia%20en%20America%20Latina.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2009).
- SÁNCHEZ, Juan Carlos (coord.), Israel López *et al.* “Estudio Comparativo de los Informes 2005-2006 sobre los Apoyos y Estímulos Otorgados a las Organizaciones de la Sociedad Civil por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. Centro Latinoamericano de Responsabilidad Social de la Universidad Anáhuac México Norte/Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil / Consejo Técnico Consultivo, México D.F., 2008.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, en: <http://www.encup.gob.mx/encup/> (consultado el 1 de junio de 2009).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Segob (Unidad para el Desarrollo Político), México D.F., 2008.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Orden Jurídico Nacional”, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.
- SECRETARÍA TÉCNICA de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Buscador de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en: <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/index.aspx>. (consultado el 1 de junio de 2009).
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ed. Planeta (Joaquín Moritz), México D.F., 1999.
- SOTO, Luis “Filantropía, ¿cuento chino? *El Financiero*, 18 de julio de 2007.
- TAPIA, Mónica y Gisela Robles. *Retos Institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. Alternativas y Capacidades A.C., México D.F., 2006.
- UNITED NATIONS. *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*. Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (Studies in Methods, Series F., No. 91), United Nations, New York, 2003.
- VERDUZCO, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. Colmex/Cemefi, México D.F., 2003.

- VILLALOBOS Grzybowicz Jorge. “Panorama de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, presentación realizada ante el INEGI, julio 2008.
- Vinnikov, Alexander. “Legal Partnership for NGO-Government Partnership in Ukraine”. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol.6, núm. 3, junio 2004.
- WORLD BANK GROUP. *Doing Business 2009*, en: <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=127> (consultado el 1 de junio de 2009).
- [S.A.] "México tiene 20 mil ONGs solidarias; Argentina, 120 mil con 60 millones menos de habitantes". *El Informatorio*, 13 de noviembre de 2006, en: <http://elinformatorio.blogspot.com/2006/11/mxico-tiene-20-mil-ons-solidarias.html> (consultado el 20 de abril de 2009).
- [S.A.] “ONG manejan \$3 mil millones”, *Hoy.com.ec*, 4 de noviembre de 2008, en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ong-manejan-3-mil-millones-316013.html> (consultado el 1 de junio de 2009).