

# LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

## Hacia una reforma de la LFFAROSC

*Carlos Chávez Becker*

*Pablo González Ulloa*



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República



# LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Hacia una reforma de la LFFAROSC

*Carlos Chávez Becker*

*Pablo González Ulloa*

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN:

*Néstor Sánchez y Laura Pedraza*



# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

### Comité Directivo

Senador Manuel Bartlett Díaz  
PRESIDENTE

Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca  
SECRETARIO

Senador Daniel Ávila Ruiz  
SECRETARIO

Senador Marlon Berlanga Sánchez  
SECRETARIO

### Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

### Junta Ejecutiva

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

---

### *Las organizaciones de la sociedad civil en México: hacia una reforma de la LFFAROSC*

Autores: Carlos Chávez Becker y Pablo González Ulloa

Asistentes de investigación: Néstor Sánchez y Laura Pedraza

---

Primera edición, junio de 2018

ISBN 978-607-8320-94-3

Corrección de estilo: María Elena Medina Dávila.

Diseño y formación: Marcela Rivas González

Ilustraciones: ©Shutterstock

Impresión: D3

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Senador Miguel Barbosa Huerta, expresidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, por su sensibilidad e interés en fortalecer la participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil organizada. Estudios como este son de suma importancia para construir un México más equitativo, digno y transparente, donde la relación entre el gobierno y la sociedad se fomente en un ambiente de inclusión, corresponsabilidad y transparencia, que permita tener una mayor gobernanza democrática y avanzar en los retos que actualmente afrontamos como la gran nación que somos.

A Paola Migoya Velázquez, por su entusiasmo y por ser una promotora incansable de las causas de la sociedad civil organizada. Sin su colaboración y comentarios este trabajo difícilmente hubiera llegado a buen puerto.

A Alejandro Encinas Nájera, por el decidido apoyo que dio a la publicación de la presente obra.

A Humberto Muñoz Grandé y a Miguel de la Vega, por su tenaz e incansable labor en favor de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, además de contribuir a la reescritura y actualización de los capítulos II y III, respectivamente.



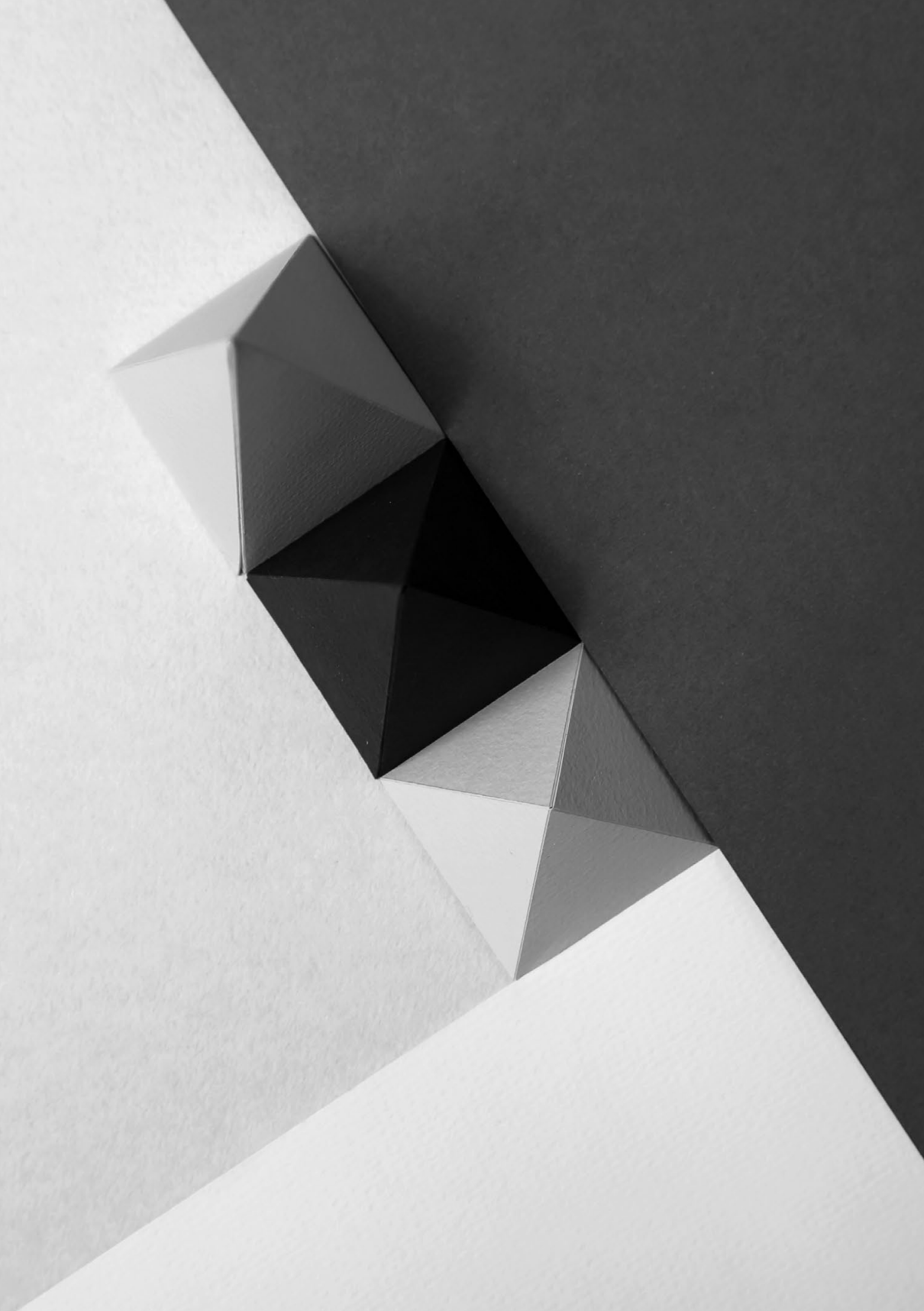
# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL MARCO LEGAL Y SU IMPACTO EN LAS OSC:</b>	
<b>ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA</b> .....	19
1. ANTECEDENTES DE LA LFFAROSC .....	22
2. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA LFFAROSC DESDE SU PROMULGACIÓN .....	24
a) Marco fiscal .....	26
b) El financiamiento público y el registro de las OSC .....	28
c) Normas e institucionalidad de los recursos públicos asignados a las OSC .....	31
d) El marco regulatorio y el reconocimiento gubernamental de las OSC .....	32
e) El financiamiento público a las OSC y los mecanismos de asignación de recursos .....	35
f) La interlocución y coordinación de las dependencias de la APF para el fomento de las OSC .....	42
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL SECTOR ORGANIZADO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO:</b>	
<b>REALIDAD, RETOS Y PERSPECTIVAS</b> .....	47
1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE OSC .....	48
2. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR DE LAS OSC EN MÉXICO .....	55
a) ¿Cuáles son las organizaciones de la sociedad civil? .....	55
b) ¿Cuántas organizaciones de la sociedad civil existen? .....	56
c) ¿Qué tan grande o pequeño es el sector de las OSC? .....	57
d) ¿Qué hacen las OSC? .....	63
3. LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA LAS OSC EN MÉXICO .....	65
a) Estímulos y apoyos de la Administración Pública Federal a las OSC .....	67
b) Origen y destino de los recursos públicos federales para las OSC .....	73

4. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS OSC EN MÉXICO .....	79
a) Cómo se mide la contribución económica de las OSC .....	79
b) Su contribución al Producto Interno Bruto .....	80
c) Su contribución a la generación de empleo .....	82
5. LAS CONTRIBUCIONES DE LAS OSC A LA GOBERNANZA .....	86
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA PROFUNDIZACIÓN DEL SECTOR: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RELACIÓN SOCIEDAD CIVIL-GOBIERNO .....</b>	<b>91</b>
1. LA NECESIDAD DE UNA LEY NACIONAL DE FOMENTO .....	93
2. EL MARCO FISCAL .....	95
3. NORMAS E INSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS A OSC .....	99
4. MEJORA REGULATORIA Y MAYOR RECONOCIMIENTO GOBERNAMENTAL DE LAS OSC .....	103
5. MEJORAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS OSC Y LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS .....	107
6. LA INTERLOCUCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA APF PARA EL FOMENTO DE OSC .....	113
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>121</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>135</b>







# INTRODUCCIÓN

A nivel global se ha constatado con mayor claridad que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha contribuido a atender los problemas de sociedades más plurales y complejas a partir de la descentralización de las funciones del Estado. El nuevo milenio arrancó como un periodo en el que las OSC han corroborado paulatinamente su importancia como actores de y en lo público, consolidándose como sujetos relevantes en la atención de los asuntos ciudadanos y las problemáticas sociales.

Hoy, prácticamente cualquier cuestión relacionada con aspectos de interés social encuentra la participación de una o varias OSC. Ya sea en temas de protección medioambiental, de transparencia gubernamental y rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y democracia participativa, la transformación educativa, el fomento de la ciencia y la tecnología, o el respeto y apoyo a los grupos étnicos minoritarios, la sociedad civil (SC) influye hoy en territorios en los que, en periodos anteriores, el Estado era prácticamente el único actor que legítimamente podía tener presencia y técnicamente era capaz de ocupar.

Por ejemplo, como derivación de la Cumbre de Río y la llamada Agenda 21,<sup>1</sup> la participación de las OSC en la preservación del medio ambiente y la promoción de un proyecto global de desarrollo sustentable ha llegado a tal punto que, tanto a nivel global como en prácticamente todos los países del orbe, estas agendas no se entienden sin su acompañamiento y monitoreo.

---

<sup>1</sup> La Agenda o Programa 21 es un plan de acción exhaustivo, parte de un acuerdo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sustentable a nivel global. El documento fue aprobado en Río de Janeiro en junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Para más información consultar ONU, 1992.

Incluso en numerosos casos se ha oficializado y formalizado la participación de las OSC en el diseño, la implementación y evaluación de esta política, capaz de contribuir a la mejora del entorno medioambiental en el que se desenvuelven las sociedades contemporáneas, desde un proyecto creciente de gobernanza.<sup>2</sup>

---

**Se requiere una reforma legislativa que modifique el marco jurídico-institucional que regula a las OSC en México.**

---

En ese mismo sentido, el reconocimiento que se hace a las OSC como actores fundamentales, entre otras cosas, de la promoción del desarrollo, se observa muy claramente en la importancia que se les atribuye en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, impulsados por la Organización de las Naciones Unidas.<sup>3</sup> En ellos se plantea que prácticamente ninguno será posible de alcanzar sin la activa participación de la SC; en la persecución

de cada uno, las organizaciones de la sociedad civil son significativas ya sea como coadyuvantes, promotoras, garantes de la rendición de cuentas o participantes en el proceso de las políticas públicas. Así, deben trabajar de manera coordinada con los gobiernos y otros participantes involucrados e interesados (*stakeholders*, en la literatura anglosajona), en una lógica de gobernanza para que los Objetivos se cumplan en quince años.

Sin embargo, en la literatura especializada se reconoce que en el mundo de las OSC priva la heterogeneidad sobre la homogeneidad: la diversidad en proyectos, fisonomía, alcances, capacidades, objetivos, membresía y otros es la característica reinante en un sector que se amplifica a pasos acelerados. Desde esta perspectiva, en el mundo académico y a nivel sociopolítico queda claro que el espacio organizado de la sociedad civil –si bien es una nueva fuente de alternativas, formas y recursos para la búsqueda de soluciones colaborativas a los problemas que enfrentan

---

2 Para una mejor comprensión de la sociedad civil a nivel internacional, ver Góngora y Sánchez, 2014.

3 Para conocer las especificidades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, consultar ONU, 2018.

las sociedades contemporáneas- no es un *locus* libre de problemas. Por el contrario: tal como ha ocurrido en décadas anteriores con algunos gobiernos y empresas, muchas OSC –ya sea por su propio funcionamiento o debido a la complejidad estructural y legal que las regula- han enfrentado problemas de irracionalidad burocrática, falta de transparencia, escasos o nulos mecanismos de rendición de cuentas, habilidades técnicas poco desarrolladas, bajo nivel de incidencia en la problemática que pretenden atender, acceso limitado a nuevas tecnologías, entre muchos otros.

Otro de los mitos que se han creado en el mundo alrededor de la sociedad civil organizada es que esta abraza un proyecto de desarrollo unitario y unívoco, en el cual las organizaciones, dependiendo de su alcance y fortaleza, colaboran con sus recursos y capacidades. Esta idea se sostiene en la creencia de que existe una “buena sociedad”, y que es justamente la sociedad civil el actor socialmente privilegiado para reconocerla y encabezar su búsqueda (Edwards, 2004). No obstante, se ha observado que en realidad este conglomerado de actores, además de ser muy diverso, llega incluso a ser contradictorio, en el sentido en el que las OSC se plantean objetivos que pueden ser opuestos entre sí, e incluso ir en contra de valores democráticos. Por ello, la flexibilidad, la ubicuidad y el dinamismo son solo algunos de los adjetivos que describen este creciente sector de la acción colectiva en diversas latitudes del mundo.

Un tercer argumento que ha ganado terreno en la discusión es que muchas OSC, a pesar de ser entidades hasta cierto punto autónomas de gobiernos y empresas, son sujetos con problemáticas diversas, y en diferentes casos, con limitadas capacidades. Particularmente, el financiamiento sostenible es un problema que enfrentan por doquier, en la medida que los recursos existentes son escasos y la competencia por los pocos disponibles se hace cada vez más agresiva. De hecho, la excepción a la regla son las OSC con certeza financiera en el mediano y largo plazo; la generalidad, al parecer, son aquellas que se desempeñan con

altos grados de incertidumbre económica, pocos recursos operativos y posibilidades limitadas para planear adecuadamente sus acciones a futuro.

También se ha reconocido de manera cada vez más clara que el entorno de las OSC es una pieza explicativa muy importante en el análisis de su crecimiento, profundización y mejoramiento. O en sentido inverso, que puede ser una fuente importante de obstáculos que entorpecen su desarrollo. Desde esta lógica se ha planteado (Cadena Roa, 2010: 177) que hay entornos donde los recursos son abundantes y otros donde son escasos. Pero más aún, se ha estudiado que en el entorno hay limitantes jurídico-institucionales, políticas y culturales, que pueden llegar a restringir severamente el desarrollo de las OSC en un país determinado. Es por ello que se habla de entornos estables, complejos y/o abundantes en recursos o entornos meta estables, simples y con escasos recursos (Cadena Roa, 2010: 190).

Así, las OSC no son entidades ajenas a la problemática que enfrentan habitualmente las sociedades modernas. Esta discusión no es diferente en el caso mexicano. Se reconoce y es importante comprender que el sector organizado de la sociedad civil en México tiene características propias y un tipo de desarrollo específico, pero es posible corroborar con claridad estos elementos analíticos propuestos: la sociedad civil mexicana contribuye a la atención de las problemáticas y los asuntos públicos de manera relevante, aunque no deja de ser una entidad compleja y extremadamente diversa, incluso contradictoria; no porta un estandarte único ni busca un solo proyecto monolítico de “buena sociedad” (Olvera, 2003). Una gran parte de las OSC que la materializan tiene serias limitaciones operativas, financieras, técnicas y de adaptación a un entorno que es cambiante, pero que en diversas etapas ha sido restrictivo, poco estable y con recursos muy escasos para su desarrollo. También en nuestro país poco se reconoce que las OSC tienen, es más, lo que prima es un clima de desconfianza ante sí. La idea *sin fines de lucro* adquiere la connotación de que el trabajo que las

personas realizan no debe tener una remuneración adecuada, lo que también limita la profesionalización, cuando la estructura legal-institucional es muy compleja al igual que muchos de los problemas que atienden, y eso hace que se necesiten profesionales preparados y capacitados, dedicados de tiempo completo.

Este es el contexto en el que se ha escrito el presente texto. Su objetivo principal es poner a discusión la necesidad de una reforma legislativa que permita cambiar el marco legal-institucional que regula actualmente a las OSC en México, con la finalidad de mejorar sustancialmente el entorno en el que estas desarrollan sus actividades para seguir contribuyendo a la atención de las acuciantes contradicciones sociales. De igual manera, busca mostrar con claridad las aportaciones que el sector social organizado hace al desarrollo, la gobernabilidad democrática, la gobernanza y el crecimiento de la economía nacional. Finalmente, plantea algunos temas y recomendaciones concretas para la modificación de la normatividad vigente, particularmente, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

---

**La LFFAROSC es insuficiente para romper los esquemas corporativos y clientelares que caracterizaron la relación entre el gobierno y buena parte del sector organizado de la sociedad civil.**

---

Conviene señalar que la LFFAROSC tiene como principal virtud haberse constituido como el primer ordenamiento jurídico que reconoce y garantiza la necesidad de fomento y fortalecimiento, por parte del Gobierno Federal, de las actividades que emprenden las OSC en México (Verduzco, 2015: 13). La Ley ha sido un insumo muy importante para lograr nuevos mecanismos de relación entre las diversas y variadas instancias del gobierno, así como el plural y heterogéneo tendido asociativo existente en el país (Vargas, 2012: 126). Desde esta lógica se ha

planteado como una herramienta, hasta cierto punto útil pero no suficiente, para romper esquemas corporativos y clientelares que durante años caracterizaron y, en una buena parte del sector organizado de la sociedad mexicana y el Gobierno Federal, definieron esta relación. Por ello es necesario y urgente comenzar a hablar de su reforma y transformación.

Con esta lógica en consideración, este estudio se ha dividido en tres capítulos a fin de dar un panorama de la importancia del sector, justificar la detonación de un proceso de mejora legislativa, así como regular un marco jurídico que permita establecer un terreno fértil para las OSC, a fin de que contribuyan a superar los grandes retos de México y a una gobernanza efectiva en el ejercicio del poder.

En el primer capítulo, denominado “El marco legal y su impacto en las organizaciones de la sociedad civil; análisis desde una perspectiva legislativa”, se ofrece una minuciosa descripción de los cuerpos legales y mecanismos institucionales que regulan, ordenan y buscan fomentar las actividades de las OSC en México. Además de dar algunos antecedentes de la creación de la LFFAROSC y explicar el complejo proceso que llevó a su publicación en 2004, se hace una evaluación de los avances y desafíos que ha tenido y tiene desde su promulgación.

Este análisis se dispone alrededor de seis temas: el marco fiscal vigente; el financiamiento público y el Registro Federal de las OSC que existe actualmente; las normas e institucionalidad de los recursos públicos asignados a las OSC; el marco regulatorio y el reconocimiento gubernamental que tienen; el financiamiento público con el que cuentan y los mecanismos prevalecientes para la asignación de recursos; y por último la interlocución y coordinación de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) para el fomento de las OSC. Se concluye en este apartado que la LFFAROSC ha tenido solo mínimas modificaciones, en un marco jurídico institucional que es poco adecuado y sincrónico. Por ende, es necesario



entrar a un proceso de reformas legislativas que redunden en potenciar a las OSC, así como la posibilidad que tienen para contribuir a la participación ciudadana y la consolidación de la democracia mexicana.

En el segundo capítulo, “El sector organizado de la sociedad civil en México: realidad, retos y perspectivas”, se hace un amplio estudio de las contribuciones que efectivamente hace la sociedad civil organizada en México. Comenzando con una breve introducción a la forma en que la APF identifica y conceptualiza a este sector, en el capítulo se explican las dimensiones en el país del sector de las OSC.

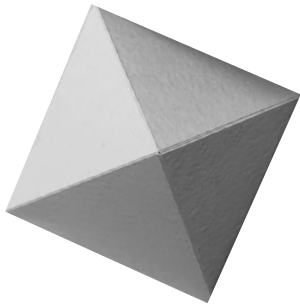
El número de OSC asciende al día de hoy a casi 39,000 (Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2018). Esto, en comparación con otros países del mundo, o bien, por cada 100,000 habitantes en cada uno de los estados del país, es un número bajo. También se hace un recuento del tipo de actividades que realizan en general las organizaciones y el tipo de aporte a nivel social que generan en el país. Retomando algunas de las discusiones del primer capítulo, en este apartado se explican los recursos públicos y montos con que cuentan las OSC, es decir, se hace un análisis relacionado con sus fuentes de financiamiento, públicas, privadas y de autogeneración.

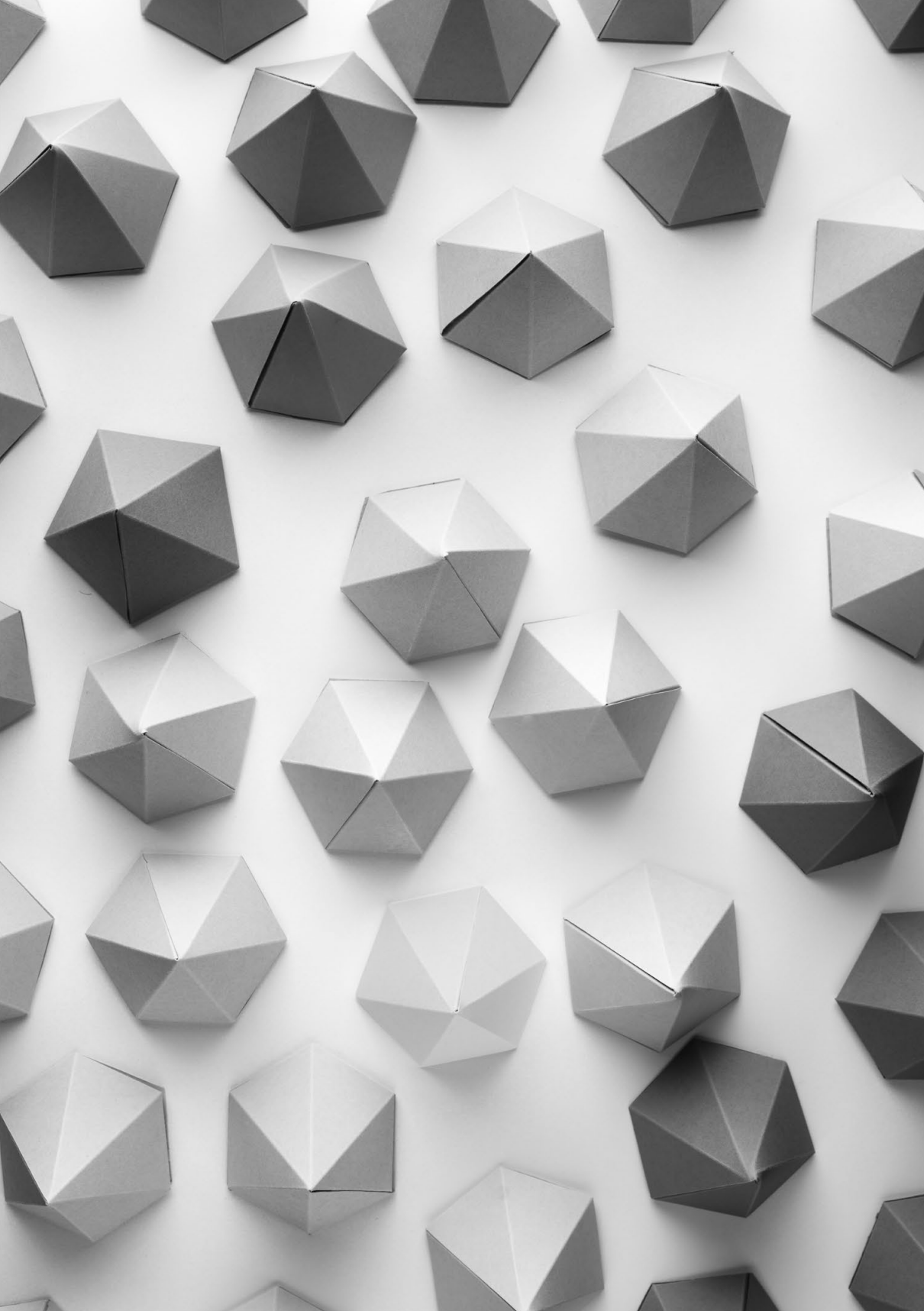
También se realiza una descripción detallada sobre el impacto económico que las OSC generan en México: se calcula que este ascendió a 559,490 millones de pesos, incluyendo la valoración económica del trabajo voluntario en 2016 (INEGI, 2016). Particularmente se habla de la contribución que las OSC hacen al Producto Interno Bruto en México y al empleo, remunerado y de carácter voluntario, y se elabora una comparativa con otros países. El capítulo cierra con un análisis sobre las aportaciones de las OSC a la gobernanza y su participación en los diversos mecanismos con que la APF cuenta para la inclusión de la ciudadanía en la atención de la problemática social y la planeación de las políticas públicas.

El tercer capítulo es una serie de “Recomendaciones y propuestas para el fortalecimiento y la profundización del sector: hacia la construcción de una nueva relación sociedad civil-gobierno”. En este se incluye un análisis de los hallazgos encontrados en los apartados precedentes, y con base en ello se hacen algunas consideraciones sobre el marco vigente a partir de dos grandes ámbitos: el legislativo y el institucional. Primero se expone la necesidad de una Ley Nacional de Fomento. Posteriormente se detallan y justifican algunas modificaciones al marco fiscal vigente, para continuar con algunas sugerencias en términos de la necesidad de transformar algunas de las normas y la institucionalidad que regulan los recursos públicos asignados al sector.

Por otro lado se explica la manera en que el sector organizado de la sociedad civil podría lograr un mayor reconocimiento por parte del gobierno mexicano en sus distintos niveles, y cómo mejorar su financiamiento público optimizando y haciendo más transparentes los mecanismos existentes de asignación de recursos. Adicionalmente se analizan los mecanismos y espacios de interlocución con que cuentan las diversas dependencias de la APF para el fomento de las OSC, y se ofrecen algunas recomendaciones para mejorar la relación con los gobiernos –federal, estatales y municipales–, precisamente en la deliberación y la discusión de la política pública del sector.

Finalmente se ofrecen algunas conclusiones que ponen en una perspectiva actualizada el debate propuesto, con miras a fortalecer un entramado jurídico-institucional que, si bien ha sido en ciertos aspectos un avance en la política de fomento a las OSC, también se ha vuelto anacrónico, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de un sector que promete ser uno de los actores fundamentales en la arena pública del siglo XXI en nuestro país.





# CAPÍTULO I

## EL MARCO LEGAL Y SU IMPACTO EN LAS OSC: ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2004,<sup>4</sup> es la normatividad a nivel federal que regula y promueve las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estas se definen como aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas legalmente constituidas, que realizan una o algunas actividades contenidas en el artículo 5 de la LFFAROSC y no persiguen fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Cámara de Diputados, 2004a).<sup>5</sup>

La Ley establece, entre otras cuestiones, 1) los derechos (artículo 6), obligaciones (artículo 7) y actividades objeto de fomento por parte de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) (artículo 5); la creación de organismos e instrumentos para el fomento de las actividades de las OSC, como la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones

---

4 En 2016, a 12 años de la promulgación de la LFFAROSC, únicamente 15 de las 32 entidades federativas del país contaban con una Ley de Fomento (Anexo 2).

5 Es importante señalar que el Código Civil Federal (artículo 2670: “Cuando varios individuos conviniere 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, constituyen una asociación”) y la Ley del Impuesto Sobre la Renta (artículo 79: “Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos”) tienen definiciones propias para las organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, en el presente trabajo se hará referencia a las OSC en los términos de la LFFAROSC.

### **CUADRO 1**

#### **Actividades de las OSC que son objeto de fomento de acuerdo a la LFFAROSC (artículo 5)**

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- II. Apoyo a la alimentación popular.
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- IV. Asistencia jurídica.
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- VI. Promoción de la equidad de género.
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.
- IX. 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.
- 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.
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- XV. Participación en acciones de protección civil.
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.
- XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.
- XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.
- XIX. Las que determinen otras leyes.

FUENTE: LFFAROSC, Cámara de Diputados, 2004a.

de la Sociedad Civil (artículo 10), el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) (artículo 15) y el Consejo Técnico Consultivo (artículo 26), así como las sanciones que pueden recibir las OSC (artículos 30 al 32). Asimismo señala que tanto la Comisión de Fomento como el Consejo Técnico Consultivo tienen la atribución de realizar evaluaciones conjuntas de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la APF (artículos 10, II, 26 y 29).

Sin embargo, el sector regulado por esta Ley, como cualquier otro ámbito público, se ha ido transformando y volviendo más complejo como parte del propio proceso de cambio y la diversificación social. Se observa una necesidad imperante y urgente de actualizar la Ley y sincronizar el marco normativo del sector, que

---

**Es imperante  
actualizar y sincronizar  
el marco normativo  
de las OSC.**

---

que permita además ampliar las posibilidades para profundizar y mejorar las oportunidades de impulso y crecimiento de la sociedad civil mexicana. Se hace referencia a la necesidad de una Ley de Fomento que potencie de manera efectiva las capacidades y habilidades que la sociedad civil ha demostrado tener en las últimas décadas para contribuir de manera relevante y significativa a atender y solucionar las desigualdades y agudas contradicciones sociales que prevalecen en nuestro país.

## 1. ANTECEDENTES DE LA LFFAROSC

La LFFAROSC representó el inicio de un nuevo paradigma en la relación entre el gobierno y la sociedad civil, ya que cristalizó el reconocimiento por parte del Estado del valor que representa la labor de las OSC para el país, como entidades de orden público e interés social (Ablanado, 2009: 32), a través de un instrumento jurídico que establece órganos de interlocución, garantías para posibilitar el acceso a fondos y estímulos públicos a través de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) al RFOOSC, y que surge de iniciativas ciudadanas y de diversas OSC que promovían el reconocimiento legal de sus actividades como de interés público (Díaz, 2010: 108).

Entre los antecedentes de la articulación de las OSC para fortalecer su labor social de forma institucionalizada, se encuentra la movilización de diversas organizaciones para reformar la Miscelánea Fiscal de 1989. En ella, las organizaciones civiles fueron colocadas en el título segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) al nivel de empresas nacionales y transnacionales con fines de lucro, obligándolas a cumplir con los requisitos de las sociedades mercantiles. Ante el accionar de la sociedad civil, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) expidió en 1991 un reconocimiento al carácter “de beneficio colectivo y de interés social” de las OSC, exentándolas así del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) (SEGOB, 2008: 11).

Si bien aquella movilización fue un momento coyuntural en la historia de la sociedad civil en México, esta no se tradujo en el impulso de una ley de fomento a sus actividades. En cambio, fue la sociedad civil del Distrito Federal la que sentó el antecedente inmediato al proceso de aprobación de la LFFAROSC, al promover la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, la cual entró en vigor el 23 de mayo de 2000, sirviendo de pauta para las posteriores leyes estatales<sup>6</sup> y para la LFFAROSC, en 2004. La Ciudad de México

---

6 Por ejemplo, la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California se promulgó el 2 de marzo de 2001, menos de un año después de la entrada en vigor de la Ley de Fomento del Distrito Federal.



fue innovadora en regular y fomentar las OSC mediante la elaboración de un registro de asociaciones y la puesta en marcha de políticas públicas para promover las actividades de la sociedad civil capitalina.<sup>7</sup>

A nivel federal, las OSC comenzaron a acercarse a diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, presentando propuestas y proyectos de leyes en 1995, 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002, algunas de las cuales fueron retomadas por los diputados y convertidas en iniciativas que tenían como objetivo, tal como se lee en las diferentes exposiciones de motivos, crear un marco jurídico que fortaleciera el trabajo de las OSC a favor de la sociedad, ya fuesen de subsidio y solidaridad, académicas, o fomentaran una cultura cívica y social, entre muchas otras (Comisión de Participación Ciudadana, 2002: 1).

---

## **La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil entró en vigor en 2004.**

---

En abril de 2001, como resultado de la colaboración entre OSC, el Ejecutivo Federal y los diputados en un contexto de transición democrática, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió de parte de representantes de las OSC la Propuesta de Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles. Este proyecto se redefiniría con adecuaciones y consensos alcanzados con el entonces presidente Vicente Fox Quesada, en Reunión Plenaria de Comisión del día 10 de abril del mismo año (Comisión de Participación Ciudadana, 2002: 1). Finalmente, el 23 de abril de 2001, la Comisión presentó la propuesta definitiva que sería aprobada el 15 de diciembre de 2003 y publicada el 9 de febrero de 2004.

---

7 Para profundizar en el análisis del proceso legislativo impulsado por algunas organizaciones civiles en la Ciudad de México, ver González Ulloa, Góngora, Sánchez, et al., 2015: 22-24.

## 2. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA LFFAROSC DESDE SU PROMULGACIÓN

La importancia de la LFFAROSC se estima en función de establecer un modelo de normatividad que garantiza, ante todo, el respeto a la libertad de asociación, estipulado en el primer párrafo del artículo 9 constitucional, y la autonomía de las organizaciones, abriendo de esta forma una oportunidad para generar mayor confianza en el sector no lucrativo, a través de reglas claras para las acciones de las OSC y al proporcionar información que transparente el uso de los recursos públicos (Tapia y Robles, 2006: 64).

---

**Los mecanismos de la LFFAROSC no han sido ampliados ni utilizados en su máximo potencial.**

---

No obstante, la Ley aún tiene delante diversos retos. Desde que entró en vigor, los espacios y mecanismos de relación que permiten una eficiente y eficaz intervención de las OSC en la definición, evaluación, seguimiento y ejecución de políticas públicas no han sido ampliados ni utilizados en su máximo potencial (García, Hevia Layton, *et al.*, 2010: 8). Si bien se han promulgado leyes que promueven una mayor apertura y el reconocimiento del papel de las organizaciones ciudadanas en la esfera pública (como la Ley de Asistencia Social de 2004),<sup>8</sup> todavía persisten normas obsoletas, objetivos e instrumentos de política pública contradictorios, y en suma, un marco legal que revela un país que aún no define bien qué esperar de su sociedad civil (Ablanado, 2009: 2).

En este sentido, la LFFAROSC se ha constituido más como una guía de fomento y no necesariamente como una ley que permita

---

<sup>8</sup> La Ley de Asistencia Social de 2004 establece en su artículo 48 que el Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, promoverá la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, 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. Asimismo, señala sus derechos y obligaciones, incluyendo su registro en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social (Cámara de Diputados, 2004b).

fortalecer las acciones de las OSC al establecer modalidades y disposiciones que regulen la interacción de estas con las instituciones de la APF en un esquema de corresponsabilidad. Con esto en consideración, es importante reconocer que la LFFAROSC no es la única normatividad vigente que regula las actividades de las OSC; existen otros ordenamientos jurídicos a nivel federal y local que incluyen disposiciones relacionadas a las asociaciones civiles.<sup>9</sup>

En el nuevo milenio se ha producido una vasta literatura crítica del entorno en el que se desarrollan las OSC en México. Aunque se reconoce la valía de la LFFAROSC, también hay diversas críticas no solo a dicha normatividad, sino al marco legal e institucional en su conjunto, debido principalmente a la falta de armonía entre ellos, así como entre los diferentes niveles de gobierno.

Para la elaboración de un estudio sobre el entorno en el que se desarrollan las OSC, a continuación se lleva a cabo un análisis de los siguientes aspectos:

- a)** Marco fiscal
- b)** Financiamiento público y registro federal de OSC
- c)** Normas e institucionalidad de los recursos públicos asignados a las OSC
- d)** Marco regulatorio y reconocimiento gubernamental de las OSC
- e)** Financiamiento público a las OSC y mecanismos de asignación de recursos
- f)** Interlocución y coordinación de las dependencias de la APF para el fomento de las OSC (Tapia y Verduzco, 2013: 76-91)

---

<sup>9</sup> Al respecto, ver el Anexo 1.

## a) Marco fiscal

Como ya se mencionó, uno de los detonantes para la movilización de OSC que buscaban reconocimiento como organizaciones sin lucro se dio en 1989, a partir de la Miscelánea Fiscal en la que se les equiparó con sociedades mercantiles, atribuyéndoles obligaciones fiscales que ponían en riesgo su sostenibilidad (Reygadas, 1998).

Este hecho no es lejano ni ha quedado en el pasado. Las OSC continúan enfrentando un marco fiscal que limita su sostenimiento, su profesionalización y, en general, la realización de sus actividades. A pesar de que en algunas entidades federativas como la Ciudad de México se han implementado programas que les otorgan incentivos fiscales, debido a la falta de confianza en las OSC, las regulaciones en este sentido aún representan limitaciones para el sector.<sup>10</sup>

La LFFAROSC, en el artículo 6, fracción VI, dispone que las OSC son susceptibles de recibir beneficios fiscales, de acuerdo a las disposiciones fiscales vigentes. A nivel federal, la LISR regula el ámbito fiscal para las OSC y en ella se estipulan las actividades susceptibles de beneficios tributarios. Lo problemático es que estas no están, normativamente hablando, sincronizadas con las actividades reguladas en la LFFAROSC.<sup>11</sup> Además, se configura una excesiva carga regulatoria para las organizaciones, la cual comprende informes detallados de actividades ante un organismo general –el RFOSC–, organismos impositivos –el Sistema de Administración Tributaria (SAT)– y organismos estatales de los que recibe contratos. En síntesis, las obligaciones a las que las OSC están sujetas son totalmente

---

10 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013, el 43% de los mexicanos desconfía de las organizaciones que piden donaciones, mientras que el 82% de las personas que realizan acciones voluntarias o filantrópicas prefiere dar su aportación directamente a los necesitados, cifra notablemente superior al 10% que se inclina por realizar su aportación a través de instituciones u organizaciones (ITAM, 2013: 14-29).

11 En la LFFAROSC se habla de organizaciones de la sociedad civil, mientras que la LISR regula actividades de organizaciones sin fines de lucro. De igual manera, las actividades de las organizaciones se estipulan de forma muy diferente en uno y otro ordenamiento legal.

desproporcionadas respecto a los beneficios que reciben del Estado (Irish, Kushen y Simon, 2004: 54).

De esta forma, aun cuando una organización realice actividades reguladas por la Ley, para convertirse en donataria autorizada (DA) tendrá en ocasiones que reformar su acta constitutiva para poder iniciar con el trámite. Además deberá contar con una acreditación de sus actividades, misma que deberá provenir de una instancia gubernamental que podría mirar con reservas a una organización cuyo propósito es promover una mayor responsabilidad de dicha instancia, generando así un conflicto de intereses.

Aunado a ello, la aprobación de las OSC como donatarias autorizadas puede implicar el criterio de un funcionario que, con base en una lectura del acta constitutiva, decide autorizar o no a miles de organizaciones en el país (Tapia, 2011: 18). Asimismo, de manera implícita, las organizaciones de reciente constitución se ven imposibilitadas para realizar este trámite pese a los objetivos que se planteen, debido a que aún no cuentan con la trayectoria que debe ser acreditada.

Otra obligación fiscal de las organizaciones es ejercer, y por lo tanto comprobar, los recursos que obtienen. Así, las convocatorias que brindan recursos públicos para apoyar proyectos de las OSC se basan en financiar proyectos de corta duración que no logran una incidencia mayor por parte del sector. De esta forma, no se visibiliza adecuadamente su impacto, permitiendo que continúe la desconfianza por parte de la sociedad. Las donatarias, además de los informes financieros y de actividades que les solicitan las instituciones de las cuales obtuvieron recursos, deben presentar de manera anual una declaración ante el SAT de los ingresos que obtuvieron y las erogaciones que efectuaron.<sup>12</sup> Esto se suma a que, durante los meses de agosto y septiembre de cada año, “deberá[n] poner a disposición del pú-

---

12 El costo anual promedio para que una OSC cumpla en su totalidad con los informes financieros, de actividades e impacto requeridos por las autoridades gubernamentales es de 4,000 dólares, de acuerdo con un estudio elaborado por Open Society Foundations y el International Center for Non Profit Law (ICNL) en 2015.

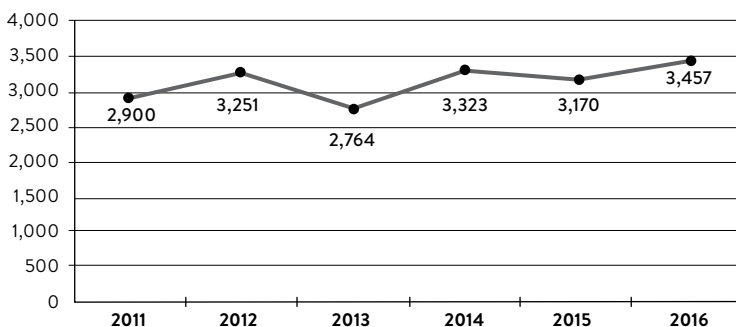
blico en general la información relativa a la transparencia, así como al uso y destino de los donativos recibidos y actividades destinadas a influir en la legislación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior” (SAT, 2015). Por lo tanto, ser donatarias acreditadas implica para las organizaciones de la sociedad civil una carga administrativa que pocas pueden costear, por el grado de especialización técnica y de personal que requieren.

## b) El financiamiento público y el registro de las OSC

Además de la intermitencia en la asignación de recursos, cabe mencionar que de manera anual el monto de recursos que el Gobierno Federal destina al fomento de las actividades de las OSC varía. Aunque en términos absolutos la tendencia sea un incremento de los recursos otorgados por las dependencias de la APF, se registra cada vez un menor número de OSC apoyadas.<sup>13</sup>

### GRÁFICA 1

#### OSC apoyadas económicamente por la Administración Pública Federal de 2011-2016



FUENTE: Elaboración propia con datos del *Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de las OSC*, 2011 a 2016.

13 Por ejemplo, de acuerdo con el *Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de OSC*, de 2011 a 2015, el monto total de apoyo ha mantenido una tendencia al alza con excepción de 2013, año en el que se reportó una importante disminución del gasto público destinado al sector. Si bien en 2014 los recursos públicos asignados al sector aumentaron un 20% con respecto al año inmediato anterior, apenas representan un 8% más si se considera lo reportado en 2012; a pesar de esto, desde el año base hasta 2015, la cantidad de recursos de la APF para el fomento del sector casi se ha duplicado. Esto se analiza con más detalle en el Capítulo II.

Así, las organizaciones no pueden asegurar su trabajo año con año. Si bien hay recursos privados, estos requieren que las organizaciones cuenten con el estatus de donatarias autorizadas, como ya se señaló. Además, se enfrentan al tope del 7% de utilidad fiscal obtenida por personas morales en el ejercicio inmediato anterior al que se efectúe la deducibilidad, según la LISR.

El establecimiento de recursos federales para las OSC es variable y depende de múltiples factores coyunturales. A pesar de la existencia de la LFFAROSC, esta no establece un monto mínimo de asignación de recursos con respecto al PIB, por ejemplo. Lo anterior, debido a que el fomento, a pesar de que podría ser dilucidado como la asignación de recursos, no está definido. De esa forma deja un amplio margen a la interpretación de funcionarios de la APF y de gobiernos estatales y municipales; el término *fomento* se da por sentado sin precisar las acciones o programas que implica:

Investigar, apoyar, respaldar, impulsar pueden ser algunos de los significados del concepto; [...]. Esta apertura conceptual genera un obstáculo operativo en el impulso de las actividades de la sociedad civil, pues la falta de precisión sobre lo que implica el fomento evita que la temática sea transversalizada en diferentes instancias de la administración pública, restringiendo su vigilancia y seguimiento a las Secretarías encargadas del desarrollo social, cuando las actividades de la sociedad civil tienen una fuerte vinculación con todo el aparato de la administración pública (González Ulloa, Góngora, Sánchez, *et al.*, 2015).

Asimismo, los recursos destinados al fomento de las actividades realizadas por las OSC varían en función de la legislación vigente en las distintas entidades que conforman el país. En 2016, únicamente 15 de las 32 entidades contaban con una Ley de Fomento, aun cuando habían transcurrido 12 años desde la promulgación de la LFFAROSC.<sup>14</sup>

---

14 Sobre este aspecto se abunda en el Anexo 2.

Algunas leyes estatales cuentan con registros en los que las OSC deben inscribirse si es de su interés acceder a programas a nivel estatal. Así, las organizaciones en busca de recursos deben cumplir con la inscripción a múltiples registros. Esto es costoso para ellas, pues además del Registro Federal de las OSC y los estatales (en caso de que la entidad en donde incidan cuente con Ley de Fomento y esta estipule la obligación de un registro oficial) deben cumplir con otros registros ante las instancias federales que establecen un registro propio.<sup>15</sup>

---

**Para poder acceder a recursos públicos, las OSC deben inscribirse en múltiples registros a nivel federal, estatal y municipal.**

---

Además, la multiplicidad de registros y su limitada difusión impide su potencial para fomentar la transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana, pues si el público tiene acceso al registro de organizaciones cívicas, puede ejercer un mayor control y traer a la luz posibles problemas que el gobierno puede haber pasado por alto (Irish, Kushen y Simon, 2014: 36).

Como ejemplo de lo anterior está el RFOSC, que constituye una importante herramienta para acceder a recursos federales, establecer una base de criterios para formalizar las OSC y conocer su número, características y actividades. Sin embargo, no puede potenciarse al nivel de un Sistema Nacional de Registro, toda vez que, como se señaló previamente, hay algunos estados (como el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal) e inclusive instituciones públicas que cuentan con uno propio (como el Directorio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia).

---

15 Un estudio realizado por el ICNL y Open Society Foundations (Nieva y Guadamuz, 2015: 23) demostró que el 50% de las organizaciones mexicanas encuestadas tuvieron que tramitar una modificación de sus estatutos cuando solicitaron la CLUNI o su autorización como donatarias.



## c) Normas e institucionalidad de los recursos públicos asignados a las OSC

El problema de la duplicidad o multiplicidad de registros trae consigo la disparidad de requisitos solicitados, así como el establecimiento de distintas reglas para la asignación de recursos en función de los distintos programas gubernamentales u otras fuentes externas de financiamiento. De esta forma, las organizaciones deben cumplir con diversas obligaciones colocándolas en desigualdad en función de lo que las reglas de operación (ROP) establezcan para la política pública en cuestión.

En cuanto a los recursos considerados como donativos y no como subsidios,<sup>16</sup> la legislación no establece de manera clara la obligación de que sean asignados por medio de reglas de operación. Por ello se encuentra en manos de las dependencias la forma en que estos son asignados. Lo anterior trae consigo discrecionalidad y falta de imparcialidad. No obstante que en 2008 se establecieron algunos lineamientos al respecto,<sup>17</sup> estos apoyos son considerados como los menos transparentes.

Esto guarda relación con el principio de no distribución de remanentes o ganancias entre quienes integran las organizaciones civiles, característica fundamental que las distingue de las entidades lucrativas. Es decir, si una organización cívica formal ha recibido beneficios directos o indirectos del sector público, sus activos no son simplemente privados, sino, hasta cierto punto, derivados de fuentes públicas, los cuales nunca deben incorporarse al beneficio

---

16 “Para el caso del otorgamiento de subsidios, desde finales de la década de los noventa se venían desarrollando criterios específicos en los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), incluso desde entonces, varios programas se empezaron a sujetar a la obligación de contar con reglas de operación. Aunque actualmente no todos los programas que entregan subsidios tienen obligación de elaborar reglas de operación, cada vez es más común que las dependencias elaboren lineamientos” (Verduzco, 2015: 22).

17 “En el año 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió los lineamientos generales que establecen algunos criterios sobre el tipo de instituciones que pueden recibir los donativos, particularmente que no persigan fines de lucro, ni religiosos o político-partidistas. Se estableció también la obligación de que las OSC soliciten los donativos con la presentación de un proyecto y que reporten sobre las actividades que realizan y sobre el uso de los recursos” (Verduzco, 2015: 22).

privado de los fundadores, funcionarios, miembros del directorio o empleados de la organización, lo cual, no obstante, tampoco significa que el personal de las OSC no deba recibir una remuneración adecuada al trabajo que desempeña. En esto radica la importancia de establecer una reglamentación clara para la asignación de recursos públicos a las OSC y su ejercicio.

Las dependencias que administran los recursos etiquetados como donativos no han establecido sus lineamientos y únicamente se han apegado a los mínimos establecidos en 2008.<sup>18</sup> Una excepción es el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), calificado de manera favorable al contar con una reglamentación clara y específica al emitir su convocatoria pública (Irish, Leon y Kushen, 2004: 54).<sup>19</sup>

#### **d) El marco regulatorio y el reconocimiento gubernamental de las OSC**

Dentro de las principales problemáticas del marco jurídico de las OSC está si la LFFAROSC debe regular a las organizaciones o únicamente debe remitirse al fomento de sus actividades, como actualmente se encuentra estipulado (Verduzco, 2015). Durante las deliberaciones que dieron paso a la promulgación de la LFFAROSC se consideró la dificultad de crear un marco específico para las organizaciones, debido a lo desconcentrado del sector en términos de las diferentes leyes, dependencias de la APF y órdenes de gobierno que regulaban a un número muy extenso de agrupaciones sociales (Tapia y Robles, 2006: 28).

---

18 En 2012, la Secretaría de la Función Pública expidió “Disposiciones generales a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que otorguen donativos en dinero con recursos de la federación, para proporcionar a la Secretaría de la Función Pública la información de las instituciones beneficiarias de donativos y la relativa al cumplimiento por parte de los donatarios a los contratos correspondientes”. Sin embargo, el objetivo es únicamente “integrar el Registro Único de Beneficiarios de Donativos de la Federación” sin mencionar reglamentaciones adicionales a lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos de 2008.

19 Otro ejemplo pertinente a mencionar es el de la Secretaría de Cultura, que ha elaborado instructivos y formatos para la presentación de proyectos y rendición de cuentas por parte de las entidades apoyadas.

Además se estimó el riesgo de crear un marco inflexible que excluyera ciertas actividades o formas de organización, considerando que el marco existente regulaba suficientemente las formas posibles de organización civil (Tapia y Robles, 2006: 28 y 29). Por lo tanto, la LFFAROSC no define con precisión qué es una OSC y se remite a mencionar en su artículo 3 algunas de las cualidades por las cuales las instituciones pueden contar con sus beneficios: no perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Adicionalmente, el artículo 30, fracción I, señala que es causal de infracción a sus disposiciones que las OSC realicen actividades de autobeneficio o beneficio mutuo, las cuales pueden ocasionarles, vía la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, desde el apercibimiento y las multas, hasta la suspensión y cancelación de su inscripción en el Registro Federal de las OSC (Cámara de Diputados, 2004a). De esa forma, si bien la LFFAROSC no establece una definición clara de lo que es una organización, sí enuncia algunas de las características que las OSC deben evitar para acogerse a los términos de la Ley, las cuales, sin embargo, no han sido homologadas en otros marcos normativos, en los tres órdenes de gobierno.

En el caso de las OSC que son de beneficio mutuo, su exclusión y potencial infracción, de acuerdo con el Open Society Institute, puede resultar sumamente arbitraria al haber un abanico muy amplio de organizaciones entre las categorías de beneficio mutuo y beneficio público.<sup>20</sup> Incluso es posible que organizaciones de beneficio público trabajen con grupos reducidos mientras que las de beneficio mutuo incidan en un público más amplio (García, Hevia y Layton, 2010: 40). En este sentido, de acuerdo a lo estipulado en la LFFAROSC, organizaciones que trabajan con fines de mejorar la productividad, la competitividad y el ingreso

---

20 Una alternativa podría ser el sistema que maneja Países Bajos, donde “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” (Moore, 2005: 46).

de los miembros de las organizaciones son excluidas de los programas y acciones de fomento (Tapia y Robles, 2006: 10).

No obstante, este tipo de asociaciones sociales y organizaciones productivas puede adherirse a programas de los sectores agrícola, agrario y forestal, con base en el artículo 143 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que señala la prioridad del gobierno por promover y fomentar el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente (Cámara de Diputados, 2001). De esta forma, programas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),<sup>21</sup> la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)<sup>22</sup> o de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA),<sup>23</sup> entre otros, también se reportan en la Cuenta Pública Federal como apoyos económicos a las OSC, aun cuando muchas de estas organizaciones son de autobeneficio o beneficio mutuo, por la naturaleza misma de sus acciones (Verduzco, 2015: 35-39).<sup>24</sup>

Como consecuencia de lo anterior, las organizaciones se han encontrado con un marco jurídico disperso y poco claro que tiende a impedir, retrasar y limitar su creación y funcionamiento, a partir de obligaciones de readecuación de personalidad jurídica ya concedida; criterios y procedimientos ambiguos para el otorgamiento de la personalidad jurídica, implementados con gran discrecionalidad; y barreras a la obtención de donaciones del exterior (Nieva y Guadamuz, 2015: 22-23).

---

21 Programa de Fomento a la Organización Social (PROFOS), operado por la Comisión Nacional Forestal.

22 Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR).

23 Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y los del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA-Rural).

24 El monto de las acciones de fomento reportadas para este tipo de organizaciones alcanzaría del 18 al 20% del total señalado en la Cuenta Pública Federal (Tapia y Verduzco, 2013: 58).

Estas son situaciones que ponen de manifiesto la existencia de competencias concurrentes y la falta de coordinación entre autoridades, tanto en la definición de las organizaciones susceptibles de fomento dentro del marco jurídico mexicano, como en la homologación de trámites que estas deben llevar a cabo.

### **e) El financiamiento público a las OSC y los mecanismos de asignación de recursos**

La obtención de la personalidad jurídica y el alta ante el RFOSC y el SAT no garantiza a las OSC el acceso inmediato a recursos públicos y/o privados, por lo que deben buscar su financiamiento a través de apoyos, estímulos, programas y convocatorias del sector público, donaciones del sector privado o agencias internacionales. Cabe mencionar que la asignación de recursos, al menos en el caso de la APF, únicamente se hace para proyectos que consideren la implementación de acciones durante el año fiscal en el que se entregan los recursos, de modo que las organizaciones cuentan en promedio con cinco o seis meses para implementar sus proyectos.<sup>25</sup>

Esta situación ha ocasionado que las OSC tengan que allegarse, a través de diversos medios, los recursos para tener la posibilidad de trabajar de manera continua, aun cuando no existe impedimento normativo para que las dependencias públicas elaboren programas multianuales de financiamiento a las OSC.<sup>26</sup> De esta forma, la asignación de recursos de manera coyuntural da lugar a que las organizaciones no cuenten con los fondos para la

---

25 Este retraso se debe en gran medida a los calendarios de la APF para la asignación de recursos y el retraso en los procedimientos para la selección de proyectos de las OSC, además de que los recursos no se pueden ejercer de manera retroactiva, por lo que no es posible iniciar actividades antes de recibir los recursos ya que los gastos no serían comprobables ni reembolsables (Tapia y Verdúzco, 2013: 65).

26 En realidad, la obligación para el ejercicio de los recursos en el año fiscal es para las dependencias, considerando que, para la SHCP, los recursos se consideran devengados en el momento en que la dependencia les entrega y firma el convenio de colaboración con la OSC beneficiaria. En este sentido, existe un antecedente en 2008 cuando la SHCP emitió un dictamen en el que señalaba que las OSC que realizaban sus actividades de acuerdo con el calendario escolar 2008-2009 podían ejercer los recursos obtenidos hasta junio de 2009, aun cuando los recursos hubiesen sido recibidos el año inmediato anterior, con el objetivo de que el trabajo de dichas organizaciones no se viera sesgado o limitado (Tapia y Verdúzco, 2013: 66).

profesionalización de sus miembros, ocasionando que ellos la costeen, lo cual también limita que se pueda contratar personal altamente calificado.

En este sentido, es fundamental la asignación de recursos para profesionalizarse y para cubrir los gastos administrativos de las organizaciones; de lo contrario, se caerá en un círculo vicioso en el que un impedimento para el acceso a recursos sea la falta de profesionalización que no puede costearse sin destinar un porcentaje de los fondos a ello. Lo problemático está en que dicho porcentaje se encuentra actualmente restringido por las mismas legislaciones y programas, o, en el caso de los gastos adminis-

---

### **Las dificultades para obtener recursos y las limitantes en su ejercicio han marcado el alcance de las actividades de las OSC.**

---

trativos, al no contemplar recursos para cubrir los honorarios de las personas que realizan las actividades cotidianas de las OSC –como administración, contabilidad o gestión–, considerando que la mayor parte de los programas de la APF limitan considerablemente la asignación presupuestal de esos rubros al negar la posibilidad a las OSC de solicitar recursos para dicho fin.<sup>27</sup>

Un efecto más de la asignación intermitente de recursos es la falta de una mayor incidencia de las OSC, condicionadas a presentar proyectos de corta duración. A pesar de continuar el trabajo con recursos más limitados, no han logrado tener visibilidad en la sociedad; esto ocasiona que el trabajo que realizan no sea valorado y se les tenga desconfianza. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013, el 43% de los mexicanos desconfía de las organizaciones que piden

---

27 Por ejemplo, las ROP del Programa de Coinversión Social 2015 de Indesol, señalaban en su anexo 8 –Conceptos presupuestales– que no se permitirían gastos de administración del Agente Responsable de la Ejecución del Proyecto (AREP) tales como: energía eléctrica, agua, servicio telefónico, renta, apoyo secretarial y servicios contables, ni pago de nómina, impuestos o prestaciones que por ese concepto se generen o pago de derechos relacionados con los gastos administrativos del actor social, así como gastos legales, por ejemplo: aduanales, notariales (SEDESOL, 2004). Un análisis de la supervivencia de las OSC en el centro del país se puede encontrar en González y Jasso, 2015.

donaciones, mientras que el 82% de quienes realizan acciones voluntarias o filantrópicas prefiere dar su aportación directamente a los necesitados, cifra notablemente superior al 10% que se inclina por realizar su aportación a través de instituciones u organizaciones (ITAM, 2013: 14-29).

Lo anterior se suma al retraso para la entrega de los recursos, lo cual complica aún más el ambiente en el que las organizaciones se desempeñan. En este sentido, una de las propuestas que se contemplarían en una potencial Ley Nacional de Fomento es que los recursos, además de apoyar proyectos por un periodo de tiempo más amplio, puedan ser ejercidos de manera trans-anual, lo cual implica que no sea necesario su uso en el mismo ejercicio fiscal en que las organizaciones los recibieron (Castro y Courdurier, 2015: 37).

Otra dificultad en materia presupuestal se observa en relación a las fuentes públicas de financiamiento con que las OSC cuentan en México. En 2016, la APF destinó 6,983,449,858 pesos como fomento a favor de las OSC (Gobierno Federal, 2016: 10), cifra considerablemente inferior a la correspondiente a las donaciones realizadas por particulares nacionales, la cual alcanzó en el mismo ejercicio fiscal 27,900,842,642 pesos, es decir, casi el cuádruple de la inversión del GF en el sector; sin embargo, fue casi tres veces mayor a las donaciones del extranjero: 2,830,284,056 pesos (SHCP, 2016: 4).<sup>28</sup> De forma sintética se puede decir que de los 40,000 millones de pesos que las OSC recibieron para su operación en 2016, el 18.5% provino del GF, el 73.9% de donantes nacionales y el 7.5% de donantes extranjeros.<sup>29</sup>

---

28 En contraste con otros países, en México la dependencia de las OSC de los fondos provenientes de donantes extranjeros es menor que en Bolivia, donde el 88% de los recursos de las organizaciones provino del extranjero, pero sensiblemente mayor que en el caso de Chile, donde el 86% de las OSC afirmaron recibir fondos públicos (Nieva y Guadamuz, 2015: 32-35).

29 Dentro de estas cifras no se consideran los apoyos otorgados por gobiernos estatales y municipales ni las donaciones extranjeras canalizadas a OSC que no son donatarias autorizadas.

Por otra parte, la LFFAROSC no plantea mecanismos que impidan que las organizaciones vinculadas al GF accedan a los recursos destinados a las OSC. En México, órganos de gobierno y asociaciones relacionadas a entidades gubernamentales (*government-organized non-governmental-organizations* o GONGO, por sus siglas en inglés) cuentan con una CLUNI para acceder a recursos destinados al fomento de actividades de las OSC. Si bien este tipo de organizaciones pueden ser vehículos adecuados para algunas actividades, también pueden representar una amenaza para las OSC al absorber una parte de los recursos públicos destinados a las actividades de fomento de las organizaciones civiles. Más aún, considerando que algunas de ellas tienen una larga trayectoria en evadir las exigencias marcadas por las leyes en términos de enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o crear la falsa idea de una SC floreciente en México (Irish, Kushen y Simon, 2004: 94 y 95).

Asimismo, a nivel macropolítico y al interior de la SC se identifican una serie de riesgos entre los que se encuentran la reducción del espacio público y la acotación de espacios para voces independientes o al margen del marco jurídico; obstáculos para que las OSC se involucren en el desarrollo de políticas públicas, incluyendo las restricciones para establecer relaciones de cooperación y trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, y finalmente, menos recursos y fuentes de financiamiento público para las OSC (Evenson, 2008: 42-43).

En este sentido se vuelve fundamental establecer lineamientos precisos que distingan el sector de las OSC, de las organizaciones o agencias vinculadas con el gobierno. Al respecto, el *Manual sobre instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* de la ONU recomienda poner atención a dos características para diferenciar las organizaciones de la sociedad civil de las organizaciones semigubernamentales: estar institucionalmente separadas del gobierno y su capaci-



dad de autogobierno.<sup>30</sup> En este aspecto, el concepto de autonomía cobra una importancia fundamental.

La magnitud de la problemática reside en que, del total de apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de las OSC, en realidad, menos de la mitad se dirige a las organizaciones. En 2016, de acuerdo al Anexo de la Cuenta Pública Federal sobre las acciones de fomento y apoyos y estímulos otorgados por la APF a favor de las OSC, de los casi 7,000,000,000 pesos que representó la inversión federal,<sup>31</sup> el 54.9% se destinó a la Secretaría de Educación Pública (SEP), es

decir, 3,889,582,704 pesos para 411 acciones de fomento durante ese ejercicio fiscal; mientras que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) recibió el 13.1% del presupuesto, es decir, 931,091,208 pesos para 1,677 acciones de fomento económico. Cada acción de fomento llevada a cabo por SEDESOL significó una inversión de 555,212.40 pesos, mientras que cada acción de fomento realizada por la SEP se tradujo en una inversión de 9,463,704.87 pesos.<sup>32</sup>

---

**La LFFAROSC no plantea mecanismos para impedir que organizaciones vinculadas al gobierno tengan acceso al fomento destinado a las OSC.**

---

30 “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. [...]”

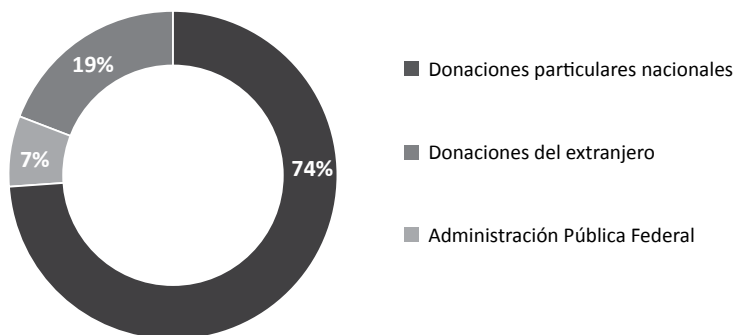
Autogobernada significa que la organización es capaz de controlar sus propias actividades y no está bajo el control efectivo de cualquier otra entidad. Por supuesto que ninguna organización es completamente independiente. Sin embargo, para ser considerada como autogobernada, la organización debe controlar 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” (ONU, 2003: 19).

31 El dato preciso es 6,983,449,858 pesos.

32 En Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), entidad pública que se encarga de coordinar todo aquello relacionado con el fomento de las OSC, tal como lo estipula la LFFAROSC, únicamente recibió el 2.43% de la inversión federal en este rubro, con lo cual financió 928 proyectos de actores sociales en todo el país, es decir, cada una de estas acciones implicó una inversión federal de 183,189.65 pesos (Gobierno Federal, 2016: 1).

## GRÁFICA 2

### Distribución de fuentes de ingreso de las OSC en 2016



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP, 2015: 4 y Gobierno Federal, 2015.

El caso de la SEP llama la atención considerando que las unidades responsables de llevar a cabo las acciones de fomento de dicha institución son organismos públicos descentralizados como el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) o el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), los cuales no contemplan programas con reglas de operación para que las OSC obtengan recursos administrados por dicha dependencia. En particular, el INEA constituyó en las entidades federativas Patronatos de Fomento Educativo bajo la personalidad jurídica de asociaciones civiles –con su respectiva CLUNI–, los cuales recibieron de dicho organismo fondos para la política de alfabetización de adultos, reportados como acciones de fomento (Tapia y Verduzco, 2013: 54-58).<sup>33</sup>

Lo anterior pone de manifiesto que gran parte de la inversión federal para el fomento de las OSC se ejerce como donativo administrado por las oficialías mayores de las dependencias, o subsidios. Ambos mecanismos son considerados discrecionales, y no necesariamente como un derecho que ejerzan las organizaciones a través de su participación en programas que cuenten con

33 De acuerdo con las autoras, las actividades de fomento que son reportadas por las dependencias de la APF, operadas a través de GONGO, alcanza entre el 25 y el 30% del total señalado en la Cuenta Pública Federal en materia de fomento.

ROP con las características antes señaladas, tal como lo realiza el Instituto de Desarrollo Social (Indesol) a través del Programa de Coinversión Social (PCS) que anualmente implementa, dando difusión, además de las mencionadas ROP, a las convocatorias que se emiten de acuerdo a ejes temáticos, así como los resultados del proceso de recepción de proyectos, su dictamen y los padrones de OSC beneficiadas.

Resalta que se reportan diversos rubros de fomento por parte de dependencias gubernamentales que entran dentro de la definición de GONGO, y también algunas otras que se insertan dentro de la lógica del autobeneficio y el beneficio mutuo, tales como los programas mencionados anteriormente, que apoyan a asociaciones y organizaciones productivas. De acuerdo con la LFFAROSC, ambas categorías de apoyos no deberían considerarse como parte del fomento otorgado por APF a las OSC. No obstante, reciben más de 3,000 millones de pesos, es decir, el 42.4% de lo presupuestado en la Cuenta Pública para las OSC.

## **CUADRO 2**

### **Apoyos económicos otorgados a GONGO catalogadas como apoyo al fomento de las OSC**

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>UNIDAD RESPONSABLE</b>	<b>MONTO</b>
<b>Secretaría de Economía</b>	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	\$33,367,822
	Dirección General de Innovación, Servicios y Comercio Interior	\$52,459,523
	Instituto Nacional del Emprendedor	\$13,126,150
	Unidad de Compras de Gobierno	\$12,518,983
<b>Secretaría de Educación Pública</b>	Subsecretaría de Educación Superior	\$395,181,165
	Oficialía Mayor	\$74,675,540
	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	\$1,373,148
	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	\$1,414,143,654
	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	\$325,192,934
	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	\$1,624,356,263
	Instituto Mexicano de Cinematografía	\$7,810,000
<b>TOTAL</b>		<b>\$3,954,205,182</b>

FUENTE: 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 las organizaciones de la sociedad civil, 2016.

### CUADRO 3

**Programas que reportan apoyos económicos a OSC de autobeneficio o beneficio mutuo como parte de las acciones de fomento**

DEPENDENCIA	UNIDAD RESPONSABLE / PROGRAMA	MONTO
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b>	Coordinación General de Enlace Sectorial	\$434,200,000
	Fideicomiso de Riesgo Compartido	\$3,192,242
	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	\$86,856,272
<b>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable	\$6,100,071
	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia	\$12,729,404
	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	\$94,478,301
	Comisión Nacional Forestal	\$152,030,820
<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	\$291,067,513
<b>TOTAL</b>		<b>\$1,080,654,623</b>

FUENTE: 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 las organizaciones de la sociedad civil, 2016.

## f) La interlocución y coordinación de las dependencias de la APF para el fomento de las OSC

Finalmente conviene añadir que los obstáculos de diseño institucional son variados. En primer lugar ha habido problemas en la coordinación interna y las atribuciones divididas al interior de la Comisión de Fomento creada por la LFFAROSC, específicamente en lo relativo a su presidencia, que recae en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y el rol conjunto que debe llevar a cabo con la secretaría técnica, operada por el Indesol. El trabajo de la Comisión ha sido difícil debido a tres factores principales:

- Además de estar integrada por los subsecretarios u homólogos de la SEGOB y la SEDESOL, la Comisión se integra por funcionarios de la SHCP y de la Secretaría

de Relaciones Exteriores (SRE), lo cual ameritaría la interlocución constante entre sus integrantes, situación que no ocurre, pues sus sesiones no han sido periódicas, los funcionarios titulares no acuden a las reuniones dificultando considerablemente el accionar de la Comisión, por lo que su labor ha dependido en gran medida de la voluntad política de sus miembros, sobre todo de quien dirija el Indesol y de su capacidad para coordinar esfuerzos con la SEGOB (Olvera, 2014: 13).

- La participación de diputados y senadores del Congreso de la Unión en las sesiones de la Comisión de Fomento ha sido considerablemente limitada o nula, obstaculizando el diálogo entre las secretarías y dependencias de la APF con el Legislativo Federal, lo cual permitiría que existiera una mayor interlocución para delinear una agenda coherente, unificada y que respondiera a las distintas problemáticas del sector de las OSC, particularmente en lo relacionado a la asignación presupuestal, en manos de los parlamentarios.
- La Comisión tiene una serie de facultades de acuerdo a la LFFAROSC que ameritarían su reestructuración en términos de funciones<sup>34</sup> y de los recursos con los que debería contar para cumplir con sus atribuciones de ley, como la operación efectiva del RFOOSC, la evaluación anual de las políticas de fomento y otros. Esto incluye reglamentar la forma en la que los órganos creados por la Ley se articulan y dialogan con otras instancias de la APF.

Por otra parte, de acuerdo a los artículos 10 y 11 de la LFFAROSC, la Comisión de Fomento tiene la doble tarea de “definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC”, y “realizar la evaluación de las acciones de fomento a que se

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, la LFFAROSC señala que la Comisión de Fomento tendrá un secretario ejecutivo designado por el presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo, mientras que su Reglamento establece será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo, de entre una terna propuesta por el presidente del mismo.

refiere la Ley”. Es decir, una misma instancia define y evalúa las políticas públicas en este campo, convirtiéndose en juez y parte de las acciones de fomento a las OSC, las cuales, considerando su vaguedad, en realidad forman parte del ejercicio de políticas públicas en muchos campos, ninguna de las cuales tiene en realidad como propósito el fomento de las actividades desarrolladas por la sociedad civil, subyaciendo nuevamente el vacío conceptual en la Ley (Olvera, 2014: 12).

Considerando lo anterior, la Comisión de Fomento carece de una atribución que contribuiría en mayor medida al fomento de las actividades de las OSC: definir una política transversal obligatoria para todo el sector público con atribuciones en materia de interlocución con actores de la sociedad civil. El diseño institucional de la LFFAROSC no permite que la Comisión tenga autoridad dentro del gobierno ni capacidad operativa propia, lo que aunado a su incertidumbre presupuestal –y su consabida falta de transparencia en el ejercicio de los fondos que recibe de las dependencias de la APF–, le impide una capacidad de intervención política en el GF, capacidad necesaria para plantear políticas públicas transversales (Olvera, 2014: 14).

Lo arriba señalado se hace extensivo para el Consejo Técnico Consultivo (CTC),<sup>35</sup> el cual necesita ser fortalecido para convertirse en un órgano que sancione, vigile y sea vinculante dentro de los márgenes establecidos por la LFFAROSC. Una cuestión fundamental para conseguir esto es a través de la consolidación de su autonomía y la asignación de recursos para el ejercicio de sus actividades, así como una plena y clara distinción de las funciones que llevará a cabo de forma paralela y coordinada con la Comisión de Fomento.

---

35 El CTC es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento (artículo 26 de la LFFAROSC).

Esto es de especial importancia considerando que, de acuerdo a la Ley, ambos órganos deben concurrir en la evaluación anual de las políticas de fomento (artículo 26), situación que ha generado tensión entre sus integrantes debido a que el ámbito reglamentario de la LFFAROSC es ambivalente respecto a las funciones de la Comisión y el CTC. Un primer esfuerzo de coordinación entre estos actores se consolidó en 2014 mediante el Programa de Trabajo Conjunto, aunque ni la Comisión ni el CTC tienen espacio ni condiciones para discutir una política pública de fomento a las actividades de OSC o evaluar, en sentido estricto, los informes que otras instancias y agencias del GF emiten en relación a estas funciones (Olvera, 2014: 23).

Así, desde la publicación de LFFAROSC, sus modificaciones han sido mínimas;<sup>36</sup> en realidad han sido adecuaciones luego de cambios a otros cuerpos legislativos. Tampoco ha habido una armonización de las demás leyes que influyen en la normatividad de las OSC, lo cual hace urgente una reforma en materia legislativa, sobre todo si se comprende que organizaciones y asociaciones más fuertes de la SC mexicana contribuyen a fortalecer un esquema de gobernanza, como mecanismos para cristalizar el anhelo de una mayor participación ciudadana en la consolidación de la democracia mexicana.

Si se transita eventualmente a una Ley Nacional de Fomento, las organizaciones tendrían una mejor garantía jurídica en cuanto a su supervivencia, acompañada de un proceso constante de profesionalización y perfeccionamiento de sus capacidades, lo que ulteriormente reduciría la mortandad de las OSC. Esto lograría intervenciones sociales incidentes en políticas públicas más efectivas.

---

**La falta de interlocución ha caracterizado a las instituciones de gobierno encargadas del fomento a las OSC.**

---

---

36 Solo dos, tal como se puede ver en el Anexo 1 de este documento.





## **CAPÍTULO II**

### **EL SECTOR ORGANIZADO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO: REALIDAD, RETOS Y PERSPECTIVAS**

En México se asume que la SC coloniza nuevos territorios de participación social (Puga, 2005) y que se vuelve cada vez más un actor relevante en la atención de los problemas públicos (Chávez, 2005) que no han sido enfrentados de manera eficaz por las autoridades formalmente constituidas para ello, o que han sido potenciados por las crecientes contradicciones que el mercado genera (Olvera, 2003; Fernández, 2003).

En este contexto, tal como se explicó, surgió la LFFAROSC, como mecanismo normativo para impulsar las acciones de la SC mexicana en la búsqueda del bien común y, a su vez, de la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, en su aplicación y diseño la Ley ha mostrado paulatinamente algunas deficiencias y problemas, lo que ha derivado en que más voces sostengan la necesidad de una reforma.

Uno de los argumentos más contundentes es que el sector social organizado en México ha cambiado sustantivamente durante la vigencia de la LFFAROSC (desde 2004), pero además, más allá de la transformación en sí misma, se ha corroborado la creciente importancia de la SC mexicana en diversos ámbitos de la vida económica, social, productiva y política del país.

Por ello, en este capítulo ponemos énfasis en la fisonomía y las aportaciones fundamentales del sector social organizado en México. Básicamente se sostiene la idea de que es necesaria la reforma de la LFFAROSC en la medida que el sector ha crecido, fortalece la gobernanza, fomenta el empleo, contribuye de manera significativa al PIB y participa de manera trascendental en diversos procesos sociales y políticos.

## 1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE OSC

Tomando en cuenta lo anterior, lo primero que se debe hacer es definir qué son y quiénes son las OSC. Esta ha sido una de las tareas más complejas para quienes se han dedicado a analizar o estudiar este sector de la sociedad, pero todavía más, para aquellos que deben llevar a cabo la toma de decisiones, ya que asumen una postura, en sí misma polémica, sobre qué son las OSC.

Desde esta lógica, definir qué es una OSC depende en muy buena medida de quién y desde dónde observa. Así, por ejemplo, para algunas personas las OSC son exclusivamente aquellas que apoyan a terceros ajenos a la organización; otros pensarán que se trata de las organizaciones que trabajan exclusivamente en temas de asistencia social; unos más dirán que son todas las agrupaciones que no persiguen fines de lucro, y otros darán argumentos para afirmar que las asociaciones religiosas, las agrupaciones políticas nacionales y los sindicatos también forman parte de las OSC. Se dice, incluso, con creciente fuerza, que los movimientos sociales son una parte constitutiva y fundamental de la SC (Chaterjee, 2002 y Olvera, 2010). De esta forma, el concepto de las OSC va desde lo que cada quien se imagina, pasando por lo que se interpreta de las disposiciones legales, hasta las diversas explicaciones científicas que propone la academia (Chávez, 2005).

En la discusión más directamente relacionada con la política pública del sector, lo cierto es que hay básicamente dos enfoques que nos permiten conceptualizar las OSC: uno político y otro económico. En el primer caso agrupamos las aportaciones de científicos sociales mexicanos que, a partir de su experiencia, definen a las OSC de la siguiente manera:

**CUADRO 4**  
**Concepto de OSC desde la perspectiva política**

<b>Serna y Monsiváis, 2006.</b>	<p>Formas de agregación de intereses comunes en asociaciones sociales, sean de carácter formal o informal, contestatario o conservador, pro-sistema o anti-sistema, nacionales o internacionales, las agrupaciones y organizaciones sociales constituyen el entramado asociativo de la sociedad civil.</p> <p>...Tienen su institucionalización formal en las libertades de asociación, comunicación y expresión, y su institucionalización informal mediante normas de confianza, reciprocidad y solidaridad.</p>
<b>Olvera, 2004 y Reygadas, 1998</b>	<p>La sociedad civil incluye a grupos organizados, pero no se reduce a estos, la novedad principal de la acción colectiva radica en dos principios básicos, la autonomía y la autolimitación. Estas organizaciones se asumen y afirman como entidades autónomas del sistema político y del mercado. Aunque algunas de ellas tienen una clara vocación de incidencia en asuntos públicos, sus formas y estrategias de actuación no se realizan a través del sistema político-partidista, ni tampoco buscan la generación del lucro como principal fin organizativo; aun y cuando son organizaciones privadas. Son organismos autolimitados en la medida en que su acción colectiva no se dirige a la toma del poder político ni a su integración como parte del Estado. Operan en el marco de arreglos institucionales del Estado y los principios del mercado, y tienden solo a controlar/mitigar sus excesos y efectos negativos en la vida asociada.</p>
<b>Canto, 2002</b>	<p>La organización libre, en este sentido, voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien no niega que puedan sustentar un proyecto global. Pretenden ser contrapeso del poder cualquiera que este sea, por eso es que esta función no la ejercen a través de los puestos de representación formal sino a través de la generación de consensos.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

Desde esta perspectiva académica se concibe a la SC como una fuerza que, emanada de la sociedad, impacta no solo el ámbito de las relaciones societales, sino, y muy importante, coloniza espacios de la política otrora ocupados por los actores específicos y propios de este circuito (Arditi, 2005). No obstante que se asume que la SC no busca la conquista del poder político, se observa a la SC como un conjunto de actores que en los hechos hacen política más allá de la esfera de las instituciones y prácticas de la democracia territorial clásica, complementando este nivel con nuevas formas de representación, más de tipo funcional (Schmitter, 1992). Desde esta lógica no se habla ya de la SC contra el Estado, pero sí se asume un rol activo en los debates públicos y los asuntos de la *polis*, más allá de cierto rasgo filantrópico o caritativo que usualmente se otorga desde visiones orientadas a un carácter no conflictivo de la SC. Por el contrario, este enfoque enfatiza

---

**Una de las tareas más complejas y polémicas ha sido definir qué son las OSC.**

---

la heterogeneidad de proyectos, cosmogonías e ideas de país que abrazan los diferentes esfuerzos de acción colectiva que conforman a la SC, donde las diferencias y la pluralidad de ideas son constantes, por sobre una imagen única de la sociedad perfecta o, en palabras de Edwards (2004), la existencia de “la buena sociedad”.

Por otra parte, las OSC también pueden identificarse desde una perspectiva económica, de manera particular por su función en la producción y distribución de bienes y servicios con fines no lucrativos. Esto ha nutrido la idea de un sector distinto al gobierno (Primer Sector) y a las empresas privadas lucrativas (Segundo Sector), conocido a nivel internacional como el Tercer Sector o también Sector No Lucrativo (*Non profit sector*) (Chávez, 2005: 59 y Roitter, 2005: 25).

**FIGURA 1. El Tercer Sector**



FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, la idea de las OSC se ha sobreesimplificado a “bateadoras emergentes” cuando el gobierno se ve limitado para atender las demandas sociales, culturales y económicas de poblaciones o grupos específicos o minoritarios (fallas del Estado) o cuando las empresas lucrativas tienen bajos incentivos para producir bienes y servicios por los cuales la sociedad no está dispuesta a pagar lo suficiente (fallas del mercado), así, este Tercer Sector entra como productor de esos bienes y servicios no atendidos (Salamon, 2015).

Lo anterior parecería sugerir que, ante fallas del Estado y fallas del mercado, la solución son las OSC. Sin embargo, recientemente Salamon y Toepler (2015) han documentado la existencia de fallas también en el Tercer Sector o *Voluntary Failure Theory*, entre las que se encuentran las siguientes:

1. **Insuficiencia filantrópica:** la incapacidad de las OSC para escalar los recursos financieros necesarios para la operación de sus programas sustantivos, así como para hacer frente a sus gastos administrativos.

2. **Particularismo filantrópico:** las OSC y sus donantes tienden a focalizar sus acciones en determinados grupos o áreas geográficas, lo que en ocasiones genera la exclusión de otras, lo cual puede provocar grandes disparidades en la provisión de bienes y servicios, y otra clase de externalidades negativas en el mediano y largo plazo.
3. **Paternalismo filantrópico:** las dificultades de las OSC para diferenciar entre derechos y privilegios de los destinatarios (beneficiarios), lo que se traduce en limitaciones para promover un verdadero sentido de poder y autoestima en los destinatarios (empoderamiento limitado).
4. **Afición filantrópica:** la falta de profesionalización de las OSC para identificar causas y efectos de problemáticas complejas, y por lo tanto para diseñar soluciones (modelos de intervención) igualmente complejas.

Como podemos observar, tanto el gobierno y las empresas lucrativas como las OSC encaran retos importantes derivados de sus propias limitaciones en la producción y distribución de bienes y servicios. Sin embargo, se ha observado que estas fallas pueden reducirse mediante la complementariedad entre los tres sectores, en donde más que competir, se establecen alianzas para hacer mucho más eficiente y socialmente rentable la función económica de estos tres sectores. En razón de lo anterior, el Tercer Sector emerge como un aliado importante que debe ser impulsado y con quien se pueden establecer mecanismos institucionales de interacción capaces de detonar procesos eficaces para la solución de problemas comunes y modelos de intervención eficientes en la atención de demandas sociales.

Así, entender qué son y cuáles son las OSC es relevante en la medida que nos permite “ponerle rostro” a un sector plural, heterogéneo, amplio y creciente. En resumen, desde la perspectiva económica, el Tercer Sector o el conjunto de OSC se ha definido como lo siguiente:

Una serie de organizaciones formales e informales, registradas o no; privadas en el sentido de no formar parte de la estructura institucional del Estado, que no distribuyen beneficios económicos entre sus miembros y directivos, que no son comerciales como propósito, auto gobernadas y capaces de cerrar actividades si así lo desean, y voluntarias en el entendido de estar soportadas por personas que eligen apoyar y no como una obligación contractual (Salamon, 2004).

A partir de esta definición se han establecido cinco características comunes de las OSC, que se muestran a continuación:

**CUADRO 5**  
**Características de las OSC desde la perspectiva del Tercer Sector**

<b>No tienen fines de lucro</b>	No son primordialmente comerciales en el propósito y no distribuyen entre sus propietarios, miembros o socios los beneficios que pueden generar. Pueden tener excedentes de sus operaciones, pero estos deben ser reinvertidos en los objetivos de la organización.
<b>Están institucionalizadas</b>	Tienen algún tipo de estructura y regularidad en sus operaciones, ya sea que estén o no formalmente constituidas o registradas legalmente.
<b>Son privadas</b>	Están institucionalmente separadas del gobierno.
<b>Son autónomas</b>	Toman sus propias decisiones de gobierno interno, pueden abandonar las operaciones cuando su órgano de gobierno lo decida y tienen el control sobre sus propios asuntos.
<b>Son voluntarias</b>	La membresía o participación está supeditada a la elección de un individuo por su consentimiento y no por una relación contractual legal.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Salamon et al., 1999.

A las OSC también se les puede clasificar según sus ingresos y los destinatarios de sus acciones; el cuadro siguiente da cuenta de ello:

**CUADRO 6**  
**Otras clasificaciones de OSC**

CLASIFICACIÓN		EJEMPLO
Según ingresos	De mercado: ingresos provenientes de actividades no relacionadas con su objeto social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercialización de bienes y servicios</li> </ul>
	De no-mercado: ingresos provenientes de actividades relacionadas con su objeto social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuotas de recuperación</li> <li>• Donativos</li> <li>• Pago por servicios</li> </ul>
Según destinatarios	Miembros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clubes sociales</li> <li>• Clubes deportivos</li> <li>• Colegios de profesionales</li> <li>• Cámaras empresariales</li> <li>• Sindicatos</li> </ul>
	Terceros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundaciones (tienen patrimonio propio)</li> <li>• Asociaciones operativas (sin patrimonio propio)</li> <li>• Organizaciones de servicios al sector</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de Muñoz, 2014 y del *Compendio estadístico del sector no lucrativo 2015* (CEMEFI, 2015).



## 2. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR DE LAS OSC EN MÉXICO

Analizamos en el apartado anterior que las OSC se pueden definir desde un ángulo político o económico. En el caso mexicano, sobre todo en la APF, la aproximación económica del Tercer Sector (*Non profit Sector*) ha sido el referente más aceptado para definir a las OSC y, en general, el ámbito de sus competencias, acción y necesidades. El dominio de esta perspectiva ha traído diversos beneficios al estandarizar un imaginario de OSC, pero también ha excluido de ese ámbito otro tipo de organizaciones, como por ejemplo las vecinales, los clubes deportivos, de barrio, los colectivos solidarios de apoyo a migrantes y otras; además de dejar de lado su dimensión política.

Su aceptación como organizaciones caracterizadas por la ausencia de lucro, por su institucionalidad, autonomía, carácter privado y voluntario ha sido la inspiración de leyes, programas públicos, procedimientos, sistemas de registro y fuentes de financiamiento que conforman el entramado institucional creado alrededor de las OSC en México (Muñoz, 2014). Sin embargo, lo primero es comprender cuántas OSC hay en México, y qué tan grande y dinámico es el sector en comparación con otros países.

---

**Definir las OSC como un Tercer Sector es el referente más aceptado de acuerdo al ámbito de sus competencias, acción y necesidades.**

---

### a) ¿Cuáles son las organizaciones de la sociedad civil?

Según la tradición del Tercer Sector y lo dispuesto en diversas leyes –como la LFFAROSC, la LISR y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (LIAP)–, una OSC debe contar con las siguientes características:

## CUADRO 7

### Características generales de las OSC en México

CARACTERÍSTICA	DESCRIPCIÓN
<b>Estar institucionalizada</b>	Cuenta con acta constitutiva que acredita su personalidad jurídica.
<b>Evitar buscar el lucro</b>	No puede repartir remanentes económicos entre sus socios o colaboradores. Dichos remanentes deberán reinvertirse en la propia organización.
<b>Ser privada</b>	Están fuera del gobierno, es decir, no pertenecen a ninguna estructura del aparato estatal.
<b>Ser autónoma</b>	Se autogobiernan, pueden cerrar actividades en el momento que así lo deseen.
<b>Ser de beneficio a terceros</b>	Los destinatarios de sus acciones son terceros, personas que no forman parte de los colaboradores o fundadores.
<b>Evitar tener fines religiosos</b>	No incluye organizaciones de tipo religioso.
<b>Evitar tener fines políticos</b>	No persiguen el poder político, lo que no significa que estén impedidas para incidir en asuntos públicos o recibir recursos públicos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la LFFAROSC.

## b) ¿Cuántas organizaciones de la sociedad civil existen?

En el país no contamos con un registro capaz de cuantificar el universo completo de OSC, en primer lugar, porque obligar a que se registren podría poner en riesgo el derecho de asociación, y en segunda, por la dificultad de llegar a un consenso sobre las características que debe tener la unidad de medición, es decir, la definición misma de OSC. Sin embargo, existen tres fuentes de información –el Indesol, la SHCP y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)– que permiten aproximarnos a su cuantificación. Sus diferencias radican en las características que se toman al definir la unidad de medida y el tipo de incentivos para inscribirse, toda vez que su inscripción a dichos registros es voluntaria.

**En México existen más de 39,000 OSC** que cumplen con las siete características de autonomía, sin fines de lucro, institucionalizadas, privadas, voluntarias, de beneficio a terceros, no religiosas y no políticas.  
(RFOSC, 2018).

**CUADRO 8**  
**Número de OSC en México, según fuente de información**

FUENTE	METODOLOGÍA	REGISTRO
<b>Indesol</b>	Registra el número de OSC inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y que cuentan con Clave Única de Registro (CLUNI). La inscripción a este registro es voluntaria y el principal incentivo para ello es la posibilidad de acceder a recursos financieros de las dependencias y entidades de la APF.	<b>39,121</b> (a mayo de 2018)
<b>SHCP</b>	Registra el número de organizaciones con estatus de donataria autorizada para expedir recibos deducibles del ISR. Para obtenerlo se debe de cumplir con diversos requisitos, entre ellos, desarrollar alguna de las actividades reconocidas por la LISR.	<b>8,836</b> (a enero de 2018)*
<b>INEGI</b>	La Cuenta satélite de instituciones sin fines de lucro (privadas) considera como unidad de medida el establecimiento, esto es, una unidad económica en una sola ubicación física, asentada en un lugar de manera permanente y delimitada por construcciones e instalaciones fijas, que combina acciones y recursos bajo el control de una sola entidad propietaria o controladora para realizar transacciones orientadas a prestar servicios a terceros por cuenta propia.	<b>66,000**</b> (a 2015)

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Cuenta satélite de instituciones sin fines de lucro 2008, el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil 2016 y el Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo 2015.

\* Datos estadísticos al 19 de enero de 2018, disponibles en [http://www.sat.gob.mx/terceros\\_autorizados/donatarias\\_donaciones/Paginas/2018.aspx](http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/2018.aspx)

\*\* INEGI, Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro 2008, actualización 2015; incluye asociaciones y organizaciones políticas, y organizaciones comerciales y laborales.

### c) ¿Qué tan grande o pequeño es el sector de las OSC?

Si se quiere conocer el tamaño del sector de OSC en cualquier país es necesario primero saber el universo de OSC existentes para compararlo posteriormente con el tamaño de su población. Diversos estudios utilizan como indicador el número de organizaciones por cada 100,000 habitantes.

A partir del universo de 39,121 derivado del RFOSC podemos calcular el indicador internacional de organizaciones por cada 100,000 habitantes. Así, para una población de 119,530,753

habitantes –según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI– tenemos que en México hay 33 OSC por cada 100,000 habitantes. Junto a otros países, México se ubica en niveles bajos de densidad asociativa comparado por ejemplo con Estados Unidos, Chile, Argentina y Brasil.

*En México hay **33 OSC**  
por cada **100,000**  
habitantes.*

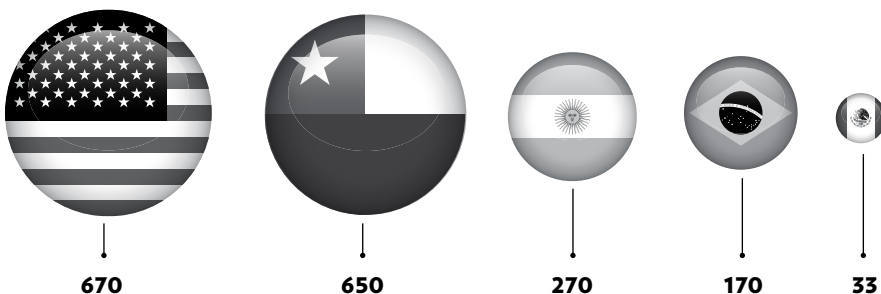
*La **Ciudad de México** es  
la entidad federativa con  
el **mayor índice: 66.2 OSC**  
por cada **10,000 habitantes.***

*Tamaulipas es el estado  
con el **menor índice:**  
**11 OSC por cada**  
**100,000 habitantes***

*(Encuesta Intercensal 2015, INEGI).*

Asumir que las organizaciones inscritas en el RFOSC representan el total de las que existen es incorrecto en tanto que el acceso a recursos públicos no es incentivo suficiente para que se inscriban. Esto nos invita a pensar que seguramente existe un subregistro importante que puede tener su explicación en múltiples factores, entre los que se encuentra la falta de incentivos adecuados y de ajustes al marco jurídico-institucional. Sin embargo, el RFOSC es un buen referente que podemos utilizar como proxy para analizar su evolución y ritmo de crecimiento.

**FIGURA 2**  
OSC por cada 100,000 habitantes en otros países



FUENTE: Muñoz, 2014.

En lo que corresponde a la densidad asociativa local, podemos utilizar el mismo indicador para conocer cómo se comporta el fenómeno en las 32 entidades federativas, lo cual se ilustra en la siguiente figura.

**FIGURA 3**  
OSC por cada 10,000 habitantes según entidad federativa

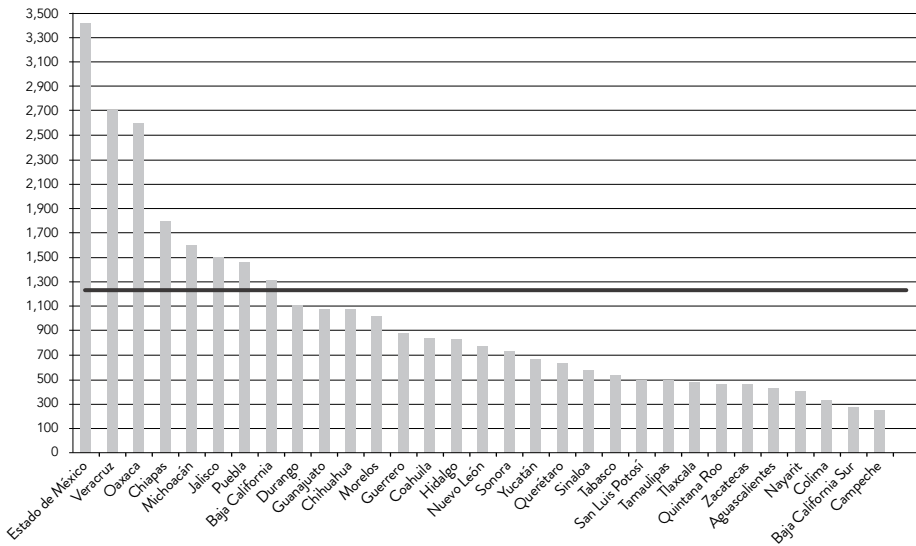


FUENTE: Registro Federal de las OSC, 2017.

A partir de los datos del RFOSC, encontramos que el 50% de las OSC se concentra en seis entidades: Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Jalisco.

### GRÁFICA 3

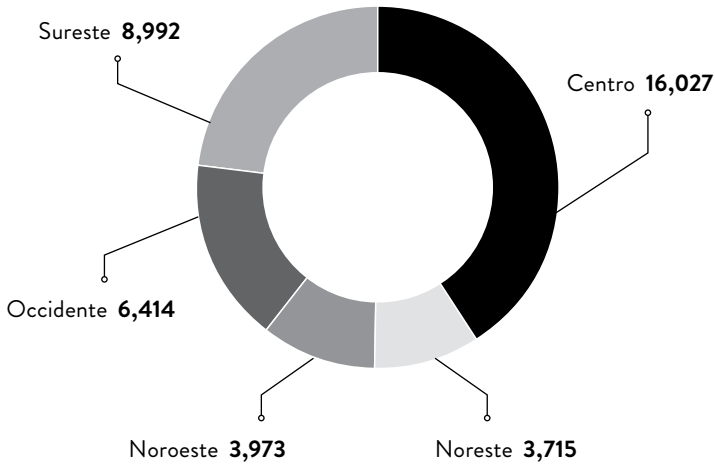
#### Número de OSC por entidad federativa (no incluye CDMX)



FUENTE: Elaboración propia a partir del RFOSC, a mayo de 2018.

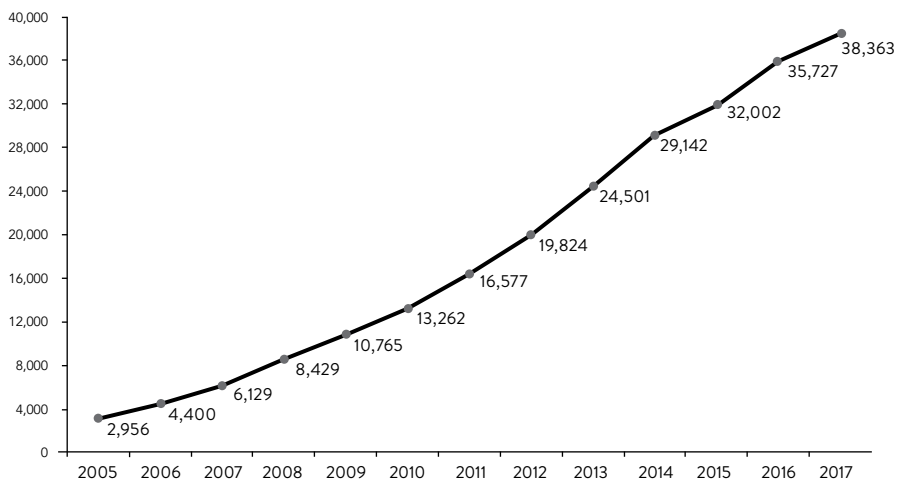
Por región geográfica, la zona centro tiene un promedio de 40 OSC por cada 100,000 habitantes, seguida por la sureste con 35, y occidente y noroeste con 31. Por otra parte, la zona noreste del país tiene el promedio más bajo de asociación, con 28. Estos datos revelan la desigualdad asociativa que prevalece en las diferentes zonas geográficas; de ahí que sea imperante instalar capacidades institucionales a nivel estatal para incentivar la creación de organizaciones de la sociedad civil, particularmente, en aquellos estados que no alcanzan la media nacional.

**GRÁFICA 4**  
Número de OSC por región geográfica



FUENTE: Elaboración propia con datos del RFOSC, a mayo de 2018.

**GRÁFICA 5**  
Crecimiento de las OSC en México

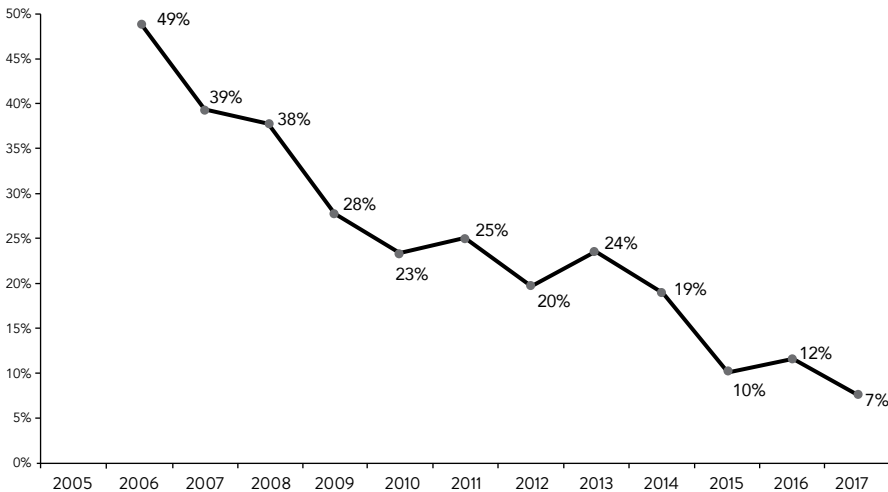


FUENTE: Elaboración propia con datos del RFOSC, a mayo de 2018.

En la gráfica previa observamos que el número de OSC en México (*proxy*) ha crecido en términos absolutos, aunque su ritmo de crecimiento ha disminuido.

En cuanto al número de OSC identificamos dos momentos importantes en los últimos 10 años. Un primer periodo de 2006 a 2012, en que el promedio de OSC creadas anualmente –inscritas en el RFOOSC– fue de 2,410, y un segundo periodo con un promedio de 3,708 OSC inscritas entre 2013 y 2017.

**GRÁFICA 6**  
Tasas de crecimiento de las OSC en México



FUENTE: Elaboración propia a partir del RFOOSC, a mayo de 2018.

En lo que respecta al ritmo de crecimiento encontramos una tendencia, que salvo algunas correcciones en 2011, 2012 y 2016, estuvo marcada por la desaceleración, la cual es más subrayada de 2013 a 2017, cuando la tasa de crecimiento pasó del 24 al 7%.



## d) ¿Qué hacen las OSC?

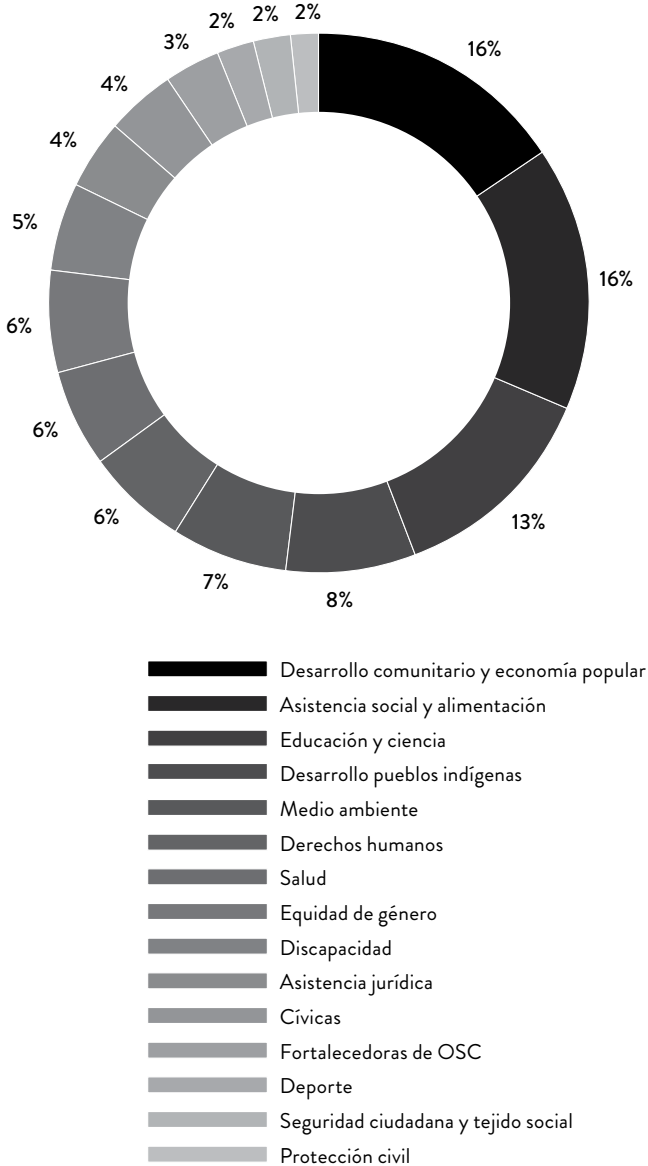
En función de nuestro concepto y clasificación de las OSC mexicanas, podemos encontrar que estas desarrollan diversas actividades de producción y distribución de bienes y servicios, excluyendo el autobeneficio y el beneficio mutuo. De manera particular, la LFFAROSC en su artículo 5 señala 19 actividades realizadas por las OSC, tal como se señaló en el primer capítulo del presente documento. Existe también una variedad de actividades reconocidas según el referente legal que se analice; por ejemplo, para efectos tributarios, la LISR establece un determinado número de actividades que las organizaciones pueden realizar y por las cuales no se causará el impuesto correspondiente, a partir de las cuales se puede acceder al estatus de donataria autorizada.

Otro ejemplo son las actividades reconocidas en la LFFAROSC y para las cuales se puede acceder a recursos federales de la APF mediante la obtención de la CLUNI. Un caso más son las actividades asistenciales establecidas en la Ley de Asistencia Social, típicas de figuras legales como las instituciones de asistencia privada (IAP) e instituciones de beneficencia privada (IBP).

Al respecto, vale la pena advertir que hay algunas inconsistencias entre estos tres ordenamientos, de tal forma que existen varios casos en los que las actividades reconocidas en uno se omiten en otro, generando así cierto grado de incertidumbre tanto para las OSC como para las propias autoridades. La siguiente figura ilustra la distribución de actividades de OSC, agrupadas en 16 categorías:

**GRÁFICA 7**

**Actividades realizadas por las OSC mexicanas\***



FUENTE: Elaboración propia a partir del RFOOSC, a mayo de 2018.

\*Cada OSC puede realizar más de una actividad.

### 3. LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA LAS OSC EN MÉXICO

Las OSC mexicanas financian sus actividades por medio de distintas fuentes que pueden clasificarse como ingresos autogenerados y externos. En el primer caso se encuentran aquellos que provienen de la comercialización de productos derivados de su objeto social, del cobro de cuotas de recuperación y en algunos casos, como el de las fundaciones, por los intereses que su patrimonio genera. Los ingresos externos, en cambio, proceden de donativos privados (deducibles o no de impuestos) y recursos públicos.

Existen algunos estudios que realizan estimados respecto a la naturaleza de los recursos con los que las organizaciones cuentan. Por ejemplo, Muñoz (2014), con datos de 2011, señala que, en promedio, el 53% de los ingresos de las organizaciones corresponden a recursos internos o auto-generados, mientras que el 47% proviene de fuentes externas, en donde el 38% es de ingresos privados y el restante 9% de ingresos públicos. El estudio del ICNL y Open Society Foundations sobre las OSC en México reafirma lo referido por Muñoz al establecer que más de la mitad de las OSC participantes en su estudio dijo realizar actividades de generación de ingresos, lo cual se pondera como un indicador de una mayor variedad de estrategias en cuanto a la sostenibilidad de las OSC (ICNL-Open Society Foundations, 2015: 23).

---

**El porcentaje de ingresos públicos que las OSC reciben en México es menor que en otros países.**

---

Sin embargo, otros autores como Tapia y Verduzco estiman que en México, debido a la escasez de fuentes de financiamiento, más del 80% de las OSC autogenera sus recursos (Tapia y Verduzco, 2013: 78). También Verduzco, List y Salamon (2002) establecen que los recursos autogenerados por las OSC mexicanas –cuotas, ventas de productos y bienes– representan el 85%

del total, mientras que el financiamiento público corresponde al 8.5% de sus ingresos, y las donaciones privadas, al 6.5%. Finalmente, Collard, Layton y Tapia (2008: 2) retoman un estudio del Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project para afirmar que, de los 35 países que formaron parte del estudio, en México la filantropía y el sector público contribuyen a los ingresos del Tercer Sector con el menor porcentaje de toda la muestra.

**CUADRO 9**  
Fuentes de fondos (%)

PAÍS	INGRESOS DE FILANTROPIA	RECURSOS PÚBLICOS	INGRESOS POR CUOTAS Y AUTOGENERADOS
España	19	32	49
Colombia	15	15	70
Estados Unidos	13	31	57
Perú	12	18	70
Brasil	11	15	74
Argentina	7	19	73
<b>México</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>85</b>

FUENTE: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Esta estimación guarda algunas consistencias con los datos promedio de 34 países estudiados por el Center for Civil Society de la Johns Hopkins University,<sup>37</sup> que indican que los recursos internos corresponden al 50% de la estructura financiera de las OSC, mientras que el 50% restante proviene de recursos externos, de los cuales el 14% deriva de recursos privados y el 36% de recursos públicos. Estos datos dan cuenta de una situación alarmante en México en términos de asignación de recursos públicos orientados a las OSC, que ubican a nuestro país 27 puntos porcentuales por debajo de la media de 34 países.

37 Fuentes de ingresos de organizaciones sin lucro (promedio en 34 países) en Salamon, Sokolowski y asociados (2010), *Global Civil Society*, Kumarian Press, disponible en [https://www.researchgate.net/figure/227371120\\_fig5.Figure-5-Sources-of-NPI-revenue-34-country-average-Source-Salamon-Sokolowski-and](https://www.researchgate.net/figure/227371120_fig5.Figure-5-Sources-of-NPI-revenue-34-country-average-Source-Salamon-Sokolowski-and)

Conocer la estructura financiera de una OSC es relevante para contextualizar de qué hablamos cuando nos referimos al financiamiento público. En el caso mexicano hablamos de la fuente de financiamiento menos representativa de los ingresos de una OSC promedio, sin que por ello se entienda que sea la menos relevante.

Una vez hecha esta acotación, este cuarto apartado analiza el marco legal que posibilita el financiamiento público a las OSC mexicanas, el tipo de recursos que se entregan, su origen y destino, así como los retos que encara este importante aspecto de la política de fomento. La siguiente tabla ilustra estas diferencias entre el promedio internacional y el caso de México, donde resalta el bajo financiamiento público hacia las OSC.

**CUADRO 10**  
**Estructura financiera comparativa de las OSC**

	MÉXICO	PROMEDIO DE 34 PAÍSES	DIFERENCIAL EN PUNTOS PORCENTUALES
Ingresos provenientes de recursos públicos	9%	36%	-27
Ingresos provenientes de recursos privados externos	38%	14%	24
Ingresos autogenerados	53%	50%	3

FUENTE: Johns Hopkins University, 2010 y Muñoz, 2014.

### **a) Estímulos y apoyos de la Administración Pública Federal a las OSC**

Con la promulgación de la LFFAROSC en 2004 se abrió la posibilidad para que, de manera más institucional, las OSC accedieran a recursos públicos. Los artículos 3 y 6, fracciones V y VII, establecen el derecho de las OSC a disfrutar apoyos y estímulos públicos, así como a recibir donativos para el desarrollo de sus actividades.

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) precisa que serán las secretarías de Estado las que determinen las formas y los términos en que otorguen recursos al sector social, así como los requerimientos para otorgar donativos por parte de las dependencias, de lo cual podemos advertir que los criterios de asignación de los recursos públicos no están estandarizados, situación que deriva, en algunas ocasiones, en la posibilidad de un acceso poco claro y poco transparente.

**CUADRO 11**  
**Marco legal del acceso al financiamiento público por parte de las OSC**

LEY	ARTÍCULO, FRACCIÓN	CONTENIDO
LFFAROSC	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 alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley...”
	6, V	“Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.
	6, VII	“Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables”.
LFPRH	79	“Las secretarías, basadas en el Presupuesto de Egresos, determinarán las formas y términos de los subsidios a otorgarse a estados, municipios y en su caso al sector social”
	80, III	“Los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos. Para hacerlo requieren lo siguiente: Las donatarias deben ser asociaciones no lucrativas, sin problemas fiscales y que sus principales ingresos no provengan del erario. Adicionalmente: “Los beneficiarios del donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo”

FUENTE: De la Vega, Miguel y Artemisa Montes, 2016, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México.

La LFFAROSC, innovadora a nivel internacional y de vanguardia en su momento, también acogió la bandera de la transparencia y rendición de cuentas. Para ello se estableció en los artículos 13 y 14, como ya se mencionó en el primer capítulo, así como en los artículos 19 y 20 de su Reglamento, que la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en coordinación con las dependencias y entidades de la APF, deberá elaborar y publicar un informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de las OSC (Cuenta Pública, 2009 a 2015), que cuenten con CLUNI. Su publicación se incluye como un apartado específico del informe que cada año rinde el Ejecutivo al Congreso de la Unión y de la Cuenta Pública.

De esta forma, este Anexo de la Cuenta Pública es el referente de información más importante para revelar el origen, destino, tipos y medios del financiamiento público federal a las OSC en México. No obstante, es preciso recordar que dicho informe solamente da cuenta de los recursos destinados a las OSC con CLUNI, por lo que no necesariamente contabiliza los recursos otorgados a otras OSC que no cuentan con ella.

El análisis de los recursos públicos documentados en la Cuenta Pública presenta varias aristas que pueden apreciarse en las siguientes gráficas y que revelan la tendencia histórica del financiamiento de la APF a las OSC.

---

**Los criterios de asignación de los recursos públicos no están estandarizados; esto puede ocasionar un acceso poco claro y transparente.**

---

**CUADRO 12**  
**Apoyos y estímulos de la APF a las OSC en 2016**

Tipo de apoyo o estímulo	Definición	Número de apoyos	Número de OSC
Especie	Bienes o insumos como traslados (terrestres y aéreos), hospedaje, alimentación, inmuebles (préstamo o comodato), vehículos, mobiliario, máquinas y herramientas, equipamiento (computadoras, software, audio y video), donaciones en ropa, combustible, medicamentos, despensas, techos de lámina, pago de publicación y edición, y entrega de trípticos, carteles y periódico mural, entre otros.	80	80
Capacitación presencial y a distancia	Proceso de instrucción, preparación y entrenamiento a las OSC, por sí o a través de terceros, con la finalidad de que mejoren el cumplimiento de su objeto social, mediante la profesionalización de sus integrantes en la modalidad presencial y a distancia.	8,378	6,328
Asesoría	Indicaciones o sugerencias a las OSC para el mejor cumplimiento de su objeto social. Se reportarán actividades de orientación, asistencia técnica o acompañamiento en campo, en materia fiscal, administrativa, contable, productiva o jurídica, entre otras.	9,357	8,305
Servicios	Préstamo de espacios (salones, auditorios, carpas, salas de juntas, salas para exposiciones), mobiliario (sillas, mesas), equipamiento informático o de sonido, servicio postal y de cafetería.	46	46
Difusión	Acceso a las OSC para que den a conocer su trabajo en medios radiofónicos, televisivos, impresos o páginas web.	1,323	1,155
<b>Diálogo gobierno-sociedad civil</b>			
Concertación, coordinación (vinculación) <sup>38</sup>	Mecanismos de participación ciudadana como foros, mesas de diálogo, debates, consultas, coloquios, audiencias interactivas; gestión para la participación de las OSC en eventos nacionales o internacionales, así como organización conjunta de eventos.	2,093	1,565
Otro	Diferentes a los señalados previamente.	25	25
<b>Financieros</b>			
Convenios	Acuerdo de voluntades con carácter obligatorio celebrado entre grupos sociales, particulares interesados o comunidades indígenas y las dependencias o entidades paraestatales, para la realización de acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.	33	33
Económico \$7,083,905,356	Transferencia de recursos económicos públicos, vía donativos o programas sujetos a reglas de operación u otros subsidios en conformidad PEF, y normatividad de la dependencia o entidad.	3,457	2,979

FUENTE: Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2016.

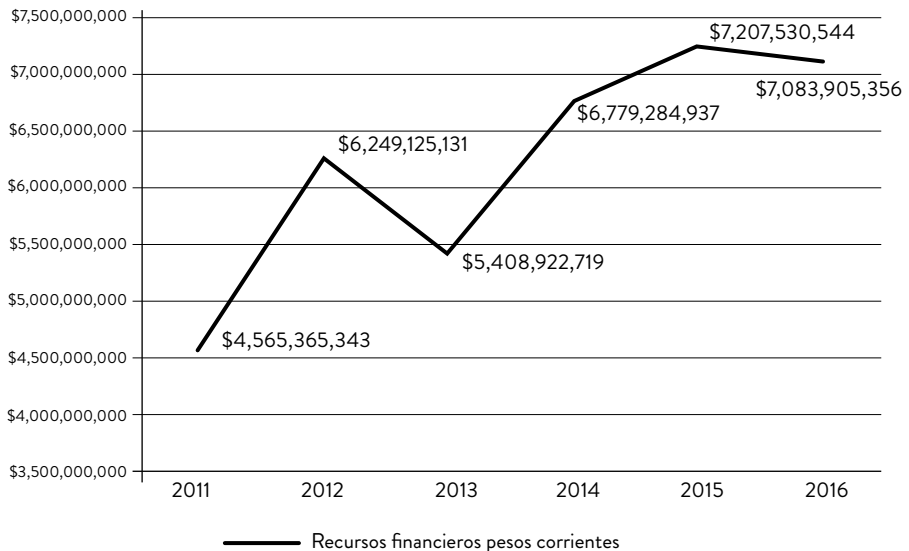
38 Este tema se retomará en el apartado 5 del documento, como un factor más que justifica y explica la necesidad de fortalecer el sector organizado de la sociedad civil mexicana, a través de la modificación del marco jurídico-institucional que lo regula y promueve.



A simple vista podemos observar que este financiamiento ha tenido una tendencia creciente en términos generales, salvo en los años 2013 y 2016. No obstante, si analizamos los datos con más detalle y reexpresamos los montos conforme a la inflación, encontramos que los recursos otorgados en 2014, 2015 y 2016 son muy similares a los que se entregaban en 2012. Más que un crecimiento, prevalece un comportamiento horizontal, un mantenimiento de los fondos públicos disponibles para las OSC. En otras palabras, además de que el financiamiento público decreció en términos reales –un 2.09% menos de 2012 a 2016–, el número de OSC aumentó el 93,5% en el mismo periodo (tomando como *proxy* el RFOSC). En términos claros, hay menos financiamiento público para casi el doble de organizaciones que había en 2012. Esto invita a revisar a profundidad la estrategia de financiamiento público a las OSC mexicanas.

### GRÁFICA 8

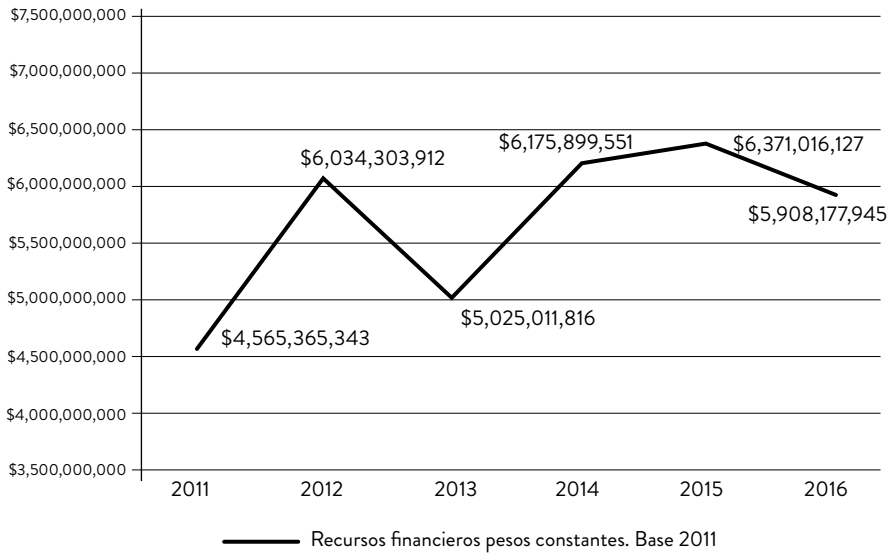
Tendencia del financiamiento de la APF a las OSC (pesos corrientes)



FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016.

### GRÁFICA 9

#### Tendencia del financiamiento de la APF a las OSC (pesos constantes de 2011)



FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016.

En términos generales es deseable que el crecimiento en el número de OSC tenga correspondencia con un aumento de los fondos públicos disponibles en una proporción similar. En el caso mexicano, como vimos, esto no ha sucedido; por el contrario, el primero en 2012 y 2014 cuando los recursos públicos superaron el crecimiento de OSC; el segundo en 2013, cuando la variación real anual del financiamiento fue negativa en 17% y el crecimiento del sector apenas del 3%. El tercer comportamiento se verificó en 2015 cuando las OSC crecieron a tasas del 35%, pero la tasa real de financiamiento público aumentó apenas el 4%.

**CUADRO 13**

**Comparativo entre crecimiento de OSC y aumento del financiamiento público**

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Variación anual de OSC inscritas en el RFOSC	25%	20%	24%	19%	10%	12%
Variación real anual del financiamiento público a OSC (pesos constantes de 2011)	Base	32%	-17%	23%	3%	-7%

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016*.

En síntesis, el financiamiento público a las OSC presenta señales alarmantes en tanto que prácticamente los recursos de 2014, 2015 y 2016 son similares a los otorgados en 2012, en pesos constantes. De hecho, bajo este enfoque los recursos no solo no han aumentado, sino que en 2013 disminuyeron un 17% y en 2016 cayeron el 7%, respecto a los años previos.

**b) Origen y destino de los recursos públicos federales para las OSC**

Los recursos públicos destinados a las OSC provienen de las dependencias y entidades de la APF conforme al monto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este sentido, desde 2011 hasta 2015, la SEP se ha mantenido como el principal sector gubernamental de apoyo financiero a las OSC, con una asignación promedio anual de 2,833 millones de pesos. En segundo lugar se encuentra la SEDESOL, con 667 millones de pesos, y en tercero la Secretaría de Economía (SE), con un promedio similar de 653 millones de pesos. En términos generales, la mediana del financiamiento de cada ramo administrativo es de 469,000 pesos. La siguiente tabla ilustra el histórico de asignaciones a OSC por ramo administrativo.



**LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO  
HACIA UNA REFORMA DE LA LFFAROSC**

**CUADRO 14**  
**Asignación de recursos públicos a OSC de 2011 a 2015 por ramo administrativo**

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Promedio anual
SEP	\$1,446,130,456	\$2,437,185,627	\$2,903,887,792	\$3,507,759,694	\$3,872,668,408	\$3,842,732,704	\$18,010,364,771	\$3,001,727,462
SEDESOL	\$620,737,011	\$903,486,489	\$486,269,965	\$654,891,866	\$669,823,974	\$892,194,240	\$4,227,403,545	\$704,567,258
SE	\$880,984,334	\$1,296,522,509	\$483,798,237	\$306,755,384	\$301,759,402	\$111,472,478	\$3,381,292,344	\$563,548,724
SAGARPA	\$460,702,767	\$487,908,482	\$462,264,531	\$761,886,208	\$526,915,574	\$524,218,514	\$3,223,896,076	\$537,316,013
SHCP	\$535,753,150	\$473,181,111	\$204,217,859	\$427,213,588	\$256,930,202	\$291,067,513	\$2,188,363,423	\$364,727,237
SS	\$215,493,160	\$232,961,324	\$235,396,168	\$366,015,653	\$640,097,463	\$411,387,257	\$2,101,351,025	\$350,225,171
SEDATU***	\$226,055,880	\$256,384,732	\$173,133,183	\$201,525,239	\$205,703,239		\$1,062,802,273	\$177,133,712
CONACYT	\$7102,140		\$248,344,158	\$276,193,200	\$340,202,424	\$347,321,459	\$1,219,163,381	\$203,193,897
SEMARNAT	\$120,071,387	\$107,347,776	\$124,091,826	\$200,394,978	\$134,861,058	\$265,338,596	\$952,105,621	\$158,684,270
SENER*		\$33,247,081	\$35,243,300	\$59,799,127	\$236,568,800	\$126,806,900	\$491,665,208	\$81,944,201
SEGOB	\$43,384,968	\$600,000	\$40,000,000		\$2,200,000	\$168,200	\$86,353,168	\$14,392,195
IMSS**	\$8,450,000	\$19,800,000	\$12,275,700	\$16,850,000	\$19,800,000	\$21,500,000	\$98,675,700	\$16,445,950
SRE	\$500,000	\$500,000				\$6,045,831	\$7,045,831	\$1,174,305
OTROS Y NO SECTORIZADOS						\$243,651,664	\$243,651,664	
<b>TOTAL</b>	<b>\$4,565,365,343</b>	<b>\$6,249,125,131</b>	<b>\$5,408,922,719</b>	<b>\$6,779,284,937</b>	<b>\$7,207,530,544</b>	<b>\$7,083,905,356</b>	<b>\$37,294,134,030</b>	<b>\$6,215,689,005</b>

\* Para 2015 incluye a la CFE.

\*\* Para 2011, 2015 Y 2016 incluye al ISSSTE.

\*\*\* Para 2011 y 2012 se reporta la Secretaría de la Reforma Agraria.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016.

Podemos observar en la siguiente tabla que de 2011 a 2015, la SEDESOL ha sido la que más organizaciones ha apoyado con un promedio anual de 1,821. A esta le siguen la SHCP, con un promedio de 1,005, y en tercer lugar, la SEP con 508. En términos generales, podemos decir que los ramos administrativos apoyan a 233 OSC al año, considerando la mediana de la muestra.

**CUADRO 15**  
**Número de financiamientos públicos a OSC de 2011 a 2016**  
**por ramo administrativo**

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
SEDESOL	2,146	2,069	1,549	1,671	1,668	1,677	10,780
SHCP	1,502	1,823	571	684	446	110	5,136
SEP	479	619	420	501	522	411	2,952
SAGARPA	214	210	249	361	276	311	1,621
SEDATU ***	262	303	192	226	289		1,272
SS	288	239	177	254	226	228	1,412
SEMARNAT	296	243	210	251	163	277	1,440
SE	90	187	100	54	63	51	545
CONACYT	7		32	34	30	40	143
SENER*		10	7	8	30	24	55
IMSS**	7	9	5	4	11	10	46
SEGOB	24	3	1		1	1	30
SRE	1	1				1	3
No sectorizados						316	316
<b>TOTAL</b>	<b>5,316</b>	<b>5,716</b>	<b>3,513</b>	<b>4,048</b>	<b>3,725</b>	<b>3,457</b>	<b>25,751</b>

\* Para 2015 y 2016 incluye a la CFE.

\*\* Para 2011, 2015 y 2016 incluye el ISSSTE.

\*\*\* Para 2011 y 2012 se reporta la Secretaría de la Reforma Agraria.

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016.*

Finalmente, un análisis que nos puede dar pistas sobre lo que recibe anualmente cada OSC por ramo administrativo es la comparación del total de los montos asignados, entre el número de financiamientos a OSC apoyadas anualmente. Cabe aclarar que este dato lo usamos como *proxy*, toda vez que no contamos con el dato de número de OSC financiadas por cada ramo administrativo, sino con el número de financiamientos; esto implica la posibilidad de que una OSC pueda obtener más de un financiamiento. No obstante, utilizaremos el número de financiamientos como equivalente al número de OSC financiadas, a fin de aproximarnos al análisis de financiamiento promedio a las OSC. En este caso, la SEP se mantiene en los primeros sitios del aspecto de financiamiento. Tan solo entre 2012 y 2016 esta dependencia destinó en promedio a cada OSC 6,924,290 pesos, esto es 16 veces más que el promedio de la SEDESOL y 4 veces más que el promedio de la Secretaría de Salud. La tabla que a continuación presentamos revela los resultados promedio por ramo administrativo de 2011 a 2016.

El análisis de los recursos públicos 2016 nos revela que el 13% de las OSC apoyadas concentra el 56% de los recursos federales y que esta concentración se ubica en la SEP. En otras palabras, el 13% de las OSC financiadas recibió apoyos superiores a 13,000,000 de pesos. En contraste, la SEDESOL otorgó en promedio a cada OSC apoyada 532,018 pesos en el mismo año. Como se puede observar, existe un diferencial significativo entre los más de 9 millones promedio que entrega la SEP a cada OSC y los 530,000 pesos que asigna SEDESOL; una explicación más amplia sobre los criterios de asignación, tipo de proyectos financiados y requisitos para la asignación de recursos es deseable, sobre todo si consideramos que se están contabilizando recursos que tienen como destino a organizaciones cuasi gubernamentales o GONGO, a las que nos referimos en el primer capítulo.

**CUADRO 16**  
**Financiamiento público promedio por OSC apoyada (proxy) en 2014 y 2016 por ramo administrativo**

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Promedio anual
SEGOB	\$1,807,707	\$200,000	\$40,000,000		\$2,200,000	\$168,200	\$72,446,464	\$14,489,293
CONACYT	\$1,014,591		\$7,760,755	\$8,123,329	\$11,340,081	\$8,683,036	\$60,269,216	\$12,053,843
SE	\$9,788,715	\$6,933,275	\$4,837,982	\$5,680,655	\$4,789,832	\$2,185,735	\$60,321,256	\$12,064,251
SEP	\$3,019,062	\$3,937,295	\$6,914,019	\$7,001,516	\$7,418,905	\$9,349,715	\$48,426,404	\$9,685,281
SENER*		\$3,324,708	\$5,034,757	\$7,474,891	\$4,301,251	\$5,283,621	\$32,010,390	\$6,402,078
IMSS**	\$1,207,143	\$2,200,000	\$2,445,140	\$4,212,500	\$1,800,000	\$2,150,000	\$22,227,060	\$4,445,412
SAGARPA	\$2,152,817	\$2,323,374	\$1,856,484	\$2,110,488	\$1,909,114	\$1,685,590	\$17,678,469	\$3,535,694
SS	\$748,240	\$974,734	\$1,329,922	\$1,441,007	\$2,832,290	\$1,804,330	\$11,540,371	\$2,308,074
SEDATU***	\$862,809	\$846,154	\$901,735	\$891,705	\$711,776		\$7,278,245	\$1,455,651
SEMARNAT	\$405,647	\$441,760	\$590,913	\$798,386	\$827,368	\$957,901	\$4,064,075	\$812,815
SRE	\$500,000	\$500,000				\$6,045,831	\$3,174,562	\$634,912
SHCP	\$356,693	\$259,562	\$357,649	\$624,581	\$576,077	\$2,646,068	\$4,007,908	\$801,582
SEDESOL	\$289,253	\$436,678	\$313,925	\$391,916	\$401,573	\$532,018	\$8,934,731	\$1,786,946
<b>TOTAL</b>	<b>\$858,797</b>	<b>\$1,093,269</b>	<b>\$1,539,688</b>	<b>\$1,674,725</b>	<b>\$1,934,908</b>	<b>\$2,049,148</b>	<b>\$1,448,260</b>	<b>\$289,652</b>

\* Para 2015 y 2016 incluye a la CFE.

\*\* Para 2015 y 2016 incluye el ISSSTE.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades a favor de organizaciones de la sociedad civil, 2011 a 2016.

Ante los resultados, se afianza la idea de reforzar los procesos de transparencia en la asignación de recursos a OSC por parte de la APF por medio de la modificación, por parte de la Cámara de Diputados, del artículo 77 de la LFPRH, para que todos los programas que otorgan subsidios se sujeten a reglas de operación y que a la letra mandata:

**Artículo 77.** Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación.

**La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación** con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.<sup>39</sup>

Adicionalmente es preciso revisar el artículo 3 de la LFFAROSC para incluir el criterio de autonomía en el concepto de OSC a fin de evitar que organizaciones cuasi gubernamentales o GONGO reciban recursos destinados originalmente a las OSC.

**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 otras disposiciones legales.<sup>40</sup>

---

39 Subrayado propio.

40 Subrayado propio.



## 4. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS OSC EN MÉXICO

Ahora bien, otra discusión que es muy importante abordar es el impacto económico que en la actualidad generan las actividades realizadas por las OSC en México. Al respecto, la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México (CSISFLM) es un instrumento útil que permite cuantificar la actividad OSC, considerando aquellas que al no tener como finalidad la obtención de ganancias, no distribuyen entre sus socios o directivos los remanentes que se pudieran generar. Estas están institucionalmente separadas del gobierno, son autónomas y la participación individual de sus agremiados es voluntaria. De esta forma, la Cuenta satélite nos permite saber fundamentalmente cuánto aportan las instituciones sin fines de lucro (ISFL) a la generación de riqueza en México (PIB) y cuánto contribuyen a la generación de empleo, entre otros aspectos.

### a) Cómo se mide la contribución económica de las OSC

El marco conceptual de la Cuenta Satélite tiene dos grupos de análisis. El primero es similar al que hemos estudiado, en el que las OSC, para efectos del INEGI, son aquellas que por ley o por costumbre no distribuyen los excedentes que pudieran generar; sus decisiones y su gestión son institucionalmente autónomas; se encuentran separadas del gobierno; y cuentan con una libre participación o colaboración de sus agremiados. Aquí, a diferencia de lo que vimos en la LFFAROSC, se incluyen grupos de autoayuda, clubes, sindicatos, así como asociaciones políticas y religiosas.

El segundo grupo abarca los organismos cuya principal fuente de financiamiento es el gasto público, considerándose instituciones públicas sin fines de lucro, es decir, organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica o de gestión, y órganos de dirección independientes, con lo cual

cumplen con los criterios internacionales establecidos para identificar una ISFL. Ello implica la inclusión de organismos como el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros. Su inclusión es posible toda vez que cumplen con las características señaladas previamente.

La Cuenta Satélite de las ISFL presenta información económica a precios corrientes y constantes de 2008 a 2016, tomando 2013 como año base. Su elaboración la realiza un Grupo Técnico de Trabajo conformado por el Indesol, el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C., el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el INEGI.

## **b) Su contribución al Producto Interno Bruto**

El PIB generado por las organizaciones no lucrativas públicas y privadas alcanzó 559,490 millones de pesos en 2016 (incluyendo la valoración económica del trabajo voluntario). Esta cantidad representó el 3% del PIB total de la economía del país. Comparado con algunas actividades de la economía nacional, el valor agregado generado por las ISFL y sus voluntarios resultó, por ejemplo, cercano al doble del generado en la fabricación de automóviles y camiones. En el caso particular de las organizaciones privadas no lucrativas, también denominadas como el tercer sector que aquí hemos analizado, registraron un nivel

---

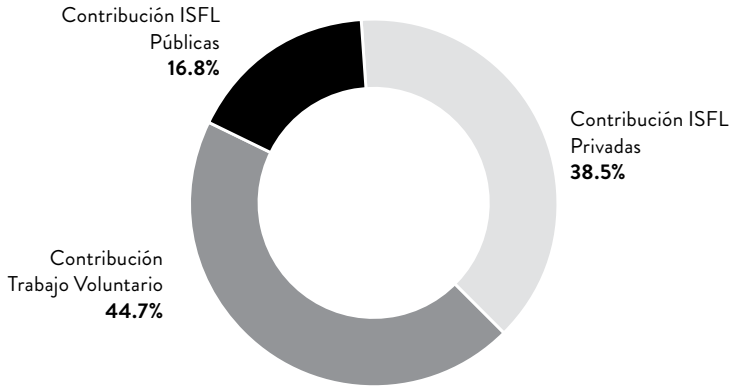
**En 2016, el valor de producción de las OSC y sus voluntarios fue equivalente al 3% del PIB.**

---

en su PIB de 259,082 millones de pesos, mientras que los organismos no lucrativos públicos registraron 300,408 millones de pesos.

**GRÁFICA 10**

**Contribución de las instituciones sin fines de lucro al PIB en 2016**

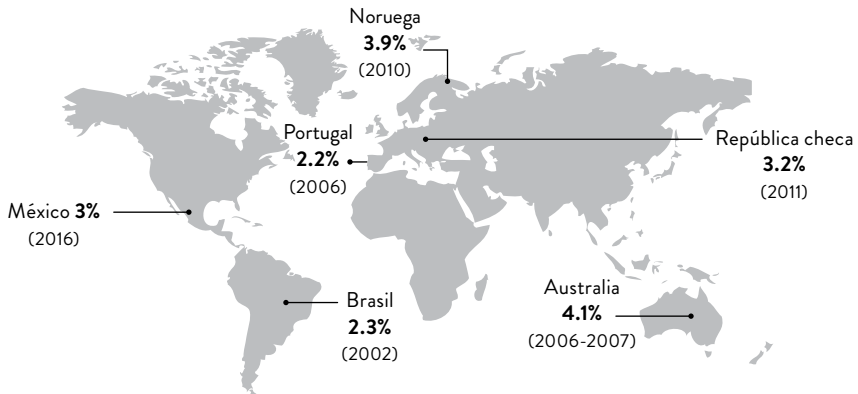


FUENTE: INEGI, Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2016.

En términos comparativos y considerando países que utilizan la misma metodología de medición, la contribución al PIB de las ISFL tanto públicas como privadas es superior a la generada en Brasil y Portugal, aunque inferior a la de Australia, Noruega y República Checa.

**FIGURA 4**

**Comparativo de contribución al PIB por parte de las ISFL**



FUENTE: Imagen modificada a partir de su extracción de la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2016.

### c) Su contribución a la generación de empleo

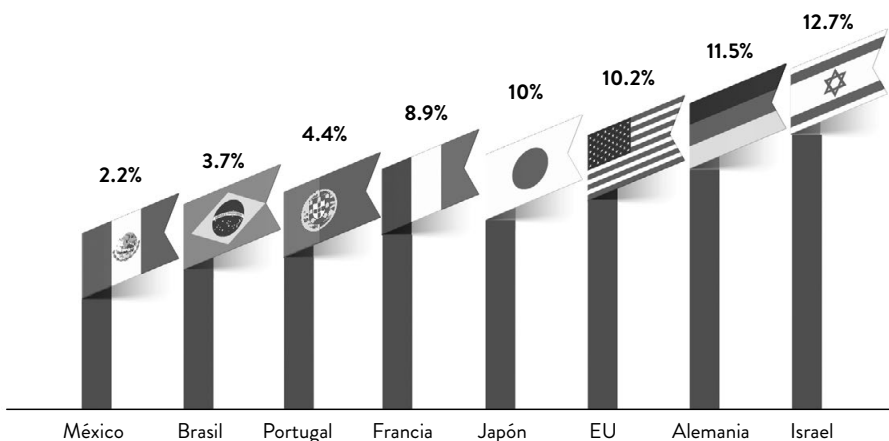
*Las OSC mexicanas emplean a 1,501,000 personas.*

*Los voluntarios que trabajan en las OSC mexicanas son 2,101,000 personas.*

Una característica distintiva de las organizaciones no lucrativas es que en ellas laboran personal remunerado –aquellos con quienes se tiene una relación contractual por la cual reciben un pago a cambio de sus servicios– y voluntarios –que no reciben una remuneración por su labor.

Si bien las contribuciones del sector a la generación de empleo son relevantes en términos de la demanda laboral, la falta de certidumbre en la supervivencia de las organizaciones, los bajos salarios que hay en el sector y la alta rotación de personal en el mismo, hacen que nuestro país se ubique en este rubro a una distancia importante de países como Israel, Bélgica o Estados Unidos.

**FIGURA 5**  
Comparativo de contribución al empleo como proporción del PIB



FUENTE: Elaboración propia a partir de *The State of Global Civil Society Volunteering*, 2013, Johns Hopkins University.

En lo que corresponde a los trabajadores voluntarios, se contabilizan a aquellos que garantizan la prestación de servicios de manera recurrente, es decir, que participan en un programa de trabajo y asisten cotidianamente a la organización.

Si bien la contribución de las OSC en México al empleo es baja en comparación con otras naciones, ello no implica que sea poco significativa; tan solo en 2016, el personal ocupado en el sector ascendió a 3,602,000 personas; de ellos, 1,501,335 eran personal remunerado y 2,101,000 personal voluntario, equivalente al 58% del total. Del personal remunerado, el 53.5% era masculino y el 46.5% femenino. En lo que respecta al personal voluntario, el 50.6% era de hombres y el 49.4% de mujeres.

Otro elemento que es importante resaltar es el valor económico que representa el trabajo de las personas voluntarias. En este sentido, el monto promedio que el conjunto de organizaciones no lucrativas tendría que haber pagado por cada una de ellas en 2016 hubiera sido de 53,651 pesos.

De manera particular, el personal remunerado de las ISFL creció casi un 30% de 2008 a 2016. Bajo la tendencia actual de crecimiento, proyectamos que para 2017 y 2018 habrá, respectivamente, más de 1,590,000 y más de 1,630,000 personas remuneradas trabajando para este sector económico.<sup>41</sup>

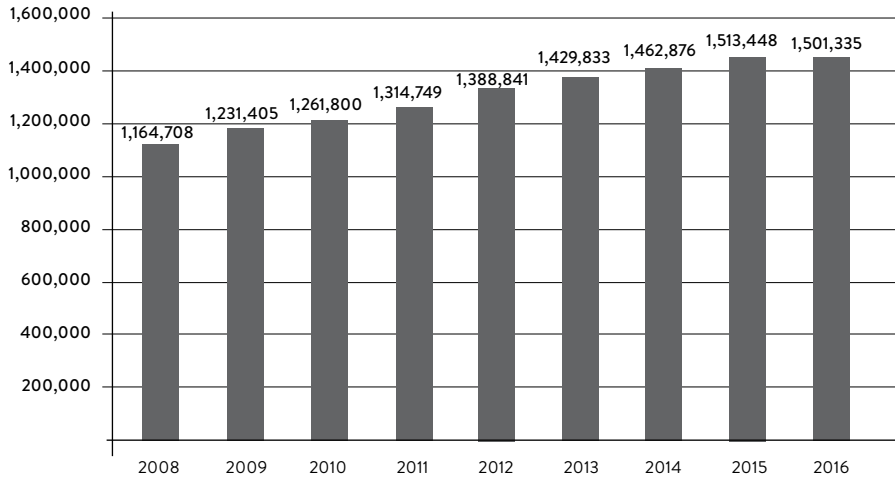
La proporción en la que los trabajadores voluntarios participan es diferente según el tipo de actividad. Por ejemplo, en 2016 distribuyeron su tiempo en los siguientes sectores económicos: en actividades religiosas, el 52.8%; servicios sociales, el 15.5%; actividades de enseñanza e investigación, el 8.8%; actividades de desarrollo y vivienda, el 8%; asociaciones empresariales y profesionales, y sindicatos, el 5.9%; actividades de salud, el 5.5%; actividades relacionadas con la defensa de derechos, promoción y política, el 2%; y en las de cultura y recreación, el 1.5%.

---

41 Para la proyección se utilizó el método estadístico de tendencias para variables independientes de 2008 a 2016.

### GRÁFICA 11

Personal remunerado que trabaja en ISFL mexicanas, 2008 a 2016

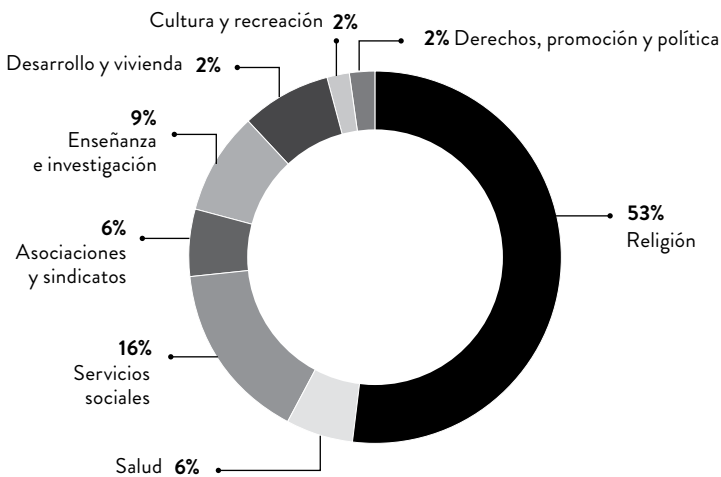


FUENTE: Elaboración propia a partir de la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2013, INEGI y Banco de México.

\* Proyección.

### GRÁFICA 12

Trabajadores voluntarios por tipo de objeto social



FUENTE: Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2016, INEGI.

En México, el 38% de los recursos de las OSC proviene de recursos privados, y el costo o sacrificio fiscal de la deducibilidad de las donaciones es de hasta el 30% de cada peso donado; es decir, el 70% es una donación neta del contribuyente (Tapia, 2011: 16). De esta forma, de cada 30 centavos que el gobierno deja de recaubar en impuestos, la sociedad se beneficia con más de 10 veces ese valor.

**CUADRO 17**  
**Efecto multiplicador de los recursos donados a las OSC**

	Gobierno pierde	Donante aporta	OSC aporta (voluntariado, ingresos autogenerados, recursos gubernamentales) <sup>42</sup>	Beneficio público que la sociedad gana
Por cada peso de donativo deducible	- \$0.30	\$0.70	\$4.00	\$4.70

FUENTE: Tapia, 2011: 17.

Sin embargo, poco se habla del efecto multiplicador que tienen las organizaciones y más bien se les ve con desconfianza. Por ello vale la pena hacer una acotación sobre los beneficios de las donatarias autorizadas y las OSC en general; como se ha visto a lo largo de este documento, los datos de México en comparación con los disponibles a nivel internacional muestran el efecto multiplicador que generan las organizaciones vía recursos propios, donaciones en especie, voluntariado, entre otros. También es un punto clave a fin de lograr un presupuesto estable para lograr mayor sustentabilidad vía recursos públicos y abrir la vía a mayores facilidades de acceso a recursos privados, siempre con la mayor transparencia.

42 “Información del portal de transparencia del SAT muestra que en 2007 aproximadamente una cuarta parte de los ingresos que obtuvieron las donatarias autorizadas provenían de donativos; mientras que las tres cuartas partes restantes tuvieron su origen en otras fuentes. Para el año 2008 solo una quinta parte de sus ingresos provino de donativos y las cuatro quintas partes restantes de fuentes distintas” (Tapia, 2011: 17).

## **5. LAS CONTRIBUCIONES DE LAS OSC A LA GOBERNANZA**

Finalmente, un ámbito más en el que las OSC han ido ganando terreno y se han posicionado como un actor público fundamental es la gobernanza, como un mecanismo para alcanzar la gobernabilidad democrática en México. En este caso, las OSC han ido ocupando cada vez más espacios públicos en los que deliberan y proponen formas para mejorar la atención de asuntos extremadamente diversos, como pueden ser la educación, la salud, la infraestructura, cuestiones medioambientales, temas hacendarios, entre muchos otros (Rivera, Varela y Gómez, 2012).

Las OSC mexicanas, junto con académicos universitarios y empresarios, han demostrado ser relevantes en cada ámbito temático en el que han incursionado, en la medida en que han demostrado tener conocimiento experto y ser actores proclives al intercambio razonado de argumentos y opiniones para mejorar la política pública. Hoy sería impensable, por ejemplo, pensar en los avances en la política de conservación medioambiental, sin la participación de las OSC en espacios como el Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable, el Consejo Nacional de Producción Orgánica, el Consejo Nacional Forestal o el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre. Se puede decir que hoy participa un verdadero ejército de miembros de las OSC en la enorme diversidad y cantidad de espacios creados para el debate, la recomendación y la evaluación en términos de las políticas públicas en el país.

Tanto en fuentes oficiales (CITCC, 2008) como en la literatura académica (Hevia, Vergara-Lope y Lara, 2011: 73 y 74, y Rivera, Varela y Gómez, 2012: 32), hay cierto grado de coincidencia en que, en los últimos siete u ocho años, el número de consejos consultivos, ciudadanos o instancias públicas de deliberación, en su versión “socioestatal”, rondan entre 150 o



200 a nivel federal. Lo relevante de esta información es que prácticamente en cada uno de ellos, alguna o algunas OSC están presentes y deliberan con servidores públicos federales el rumbo que debería tomar la política pública que se debate en cada caso.

Más recientemente, en un esfuerzo por observar con mayor nitidez y claridad los espacios en los que interactúa el Gobierno Federal con actores provenientes de la sociedad, entre ellos las OSC, la SEGOB se dio a la tarea de recopilar información para elaborar el *Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la APF 2017*, entre otras cosas, para “dar cumplimiento al Compromiso de Gobierno CG-090” del Presidente Enrique Peña Nieto, que se plantea “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada” (SEGOB, 2015). En dicho reporte se señala que en la APF se encontraron 22 tipos de mecanismos en los que las OSC y diversos servidores públicos provenientes de muy diferentes dependencias interactúan:

### **CUADRO 18**

#### **Tipo de mecanismos de participación ciudadana**

<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>		
<b>Tipo de mecanismo</b>	<b>Número de mecanismos</b>	<b>%</b>
Consejo	149	31.6
Grupo de trabajo	107	22.7
Mesa de diálogo	58	12.3
Comité	45	9.6
Foro de consulta	44	9.3
Reunión pública de información	15	3.2
Otros	53	11.3
<b>Total</b>	<b>471</b>	<b>100</b>

FUENTE: SEGOB, 2017.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, son casi 500 los mecanismos en los que se da la participación colegiada de actores de la SC y actores gubernamentales y no gubernamentales. Esto permite ver que en la actualidad hay una intensa participación, por lo menos en el papel, de numerosas OSC en el quehacer cotidiano de la APF, a lo largo y ancho del país. En este mismo sentido, en el reporte se informa que 14,689 OSC participaron de alguna manera en estos mecanismos, así como otros esfuerzos asociativos y tipos de actores sociales (SEGOB, 2017), aunque no se apunta el impacto real que tuvo en la toma de decisiones.

Otro dato relevante es que en 2015 (SEGOB, 2015), 8,407 OSC participaron en alguno de los procesos de los diversos programas con reglas de operación con que cuenta la APF, aunque también aquí se debe recordar la poca densidad asociativa del país, y más específicamente, el bajo porcentaje que representa el apoyo gubernamental a las OSC, en comparación con el plano internacional. Dentro de esta métrica no entra lo que ocurre a nivel estatal y municipal, debido a que no se cuenta con información agregada, lo que también habla de la pobre política de fomento en los diversos niveles de gobierno; esto parecería “normal” dado que a nivel federal tampoco hay una buena coordinación.

Así, todavía hay muchas interrogantes; no se tiene certeza sobre la “calidad” de la participación de estos espacios, lo que abre la posibilidad de que al menos algunos de ellos puedan ser meras simulaciones y una continuación de usos y prácticas patrimonialistas, corporativistas o francamente clientelares, en los que la cooptación de actores sociales sea la intención de fondo, y no la atención y eventual resolución colegiada de las problemáticas sociales y los asuntos públicos. Mecanismos que, desde esta perspectiva, buscarían ampliar la base de legitimidad del Gobierno Federal, más que la promoción de la participación ciudadana que, en esta ruta, se busca fortalecer a través de su participación en esfuerzos colectivos como los de las OSC.

Hasta aquí se ha podido observar que, desde diferentes ángulos y enfoques, la SC mexicana ha sido un actor crecientemente importante en la vida pública de este país. Se ha podido constatar que es un actor cada vez más relevante e importante en la atención de las problemáticas públicas y un agente activo de cambio social. En los últimos diez años, la SC mexicana ha crecido, se ha multiplicado, ha aterrizado cada vez más en áreas diversas de la vida pública del país, ha ganado importancia en la gobernabilidad democrática, ha generado un impacto cada vez mayor en términos del empleo y su contribución económica.

Por ello, en este documento se plantea la necesidad de modificar el aparato jurídico-institucional que marca las “reglas del juego” del espacio en el que el sector organizado de la SC se desempeña y desenvuelve en México. En el capítulo se ha podido constatar el dinamismo y la fuerza creciente que este actor posee y la manera en que, a lo largo de los últimos años, prácticamente sin modificaciones en el aparato normativo e institucional, ha continuado esta trayectoria de crecimiento y posicionamiento en el ámbito público. Esto conduce por supuesto a una serie de recomendaciones sobre algunas posibles modificaciones que se podrían hacer a este marco en el corto plazo, con el objetivo de crear un escenario en el que la SC tenga la posibilidad de robustecerse y afianzarse como han hecho sus contrapartes en otros países de América Latina y otras latitudes.



## **CAPÍTULO III**

# **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA PROFUNDIZACIÓN DEL SECTOR: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RELACIÓN SOCIEDAD CIVIL-GOBIERNO**

La libertad de asociación es un derecho garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 9. Para que las personas puedan ejercerlo libremente, la legislación y las instituciones deben proveer los canales adecuados para la participación organizada de los mexicanos. Esto, a su vez, asegura la existencia de una democracia sana, en la que todos los sectores de la sociedad estén representados, sean escuchados y formen parte de la toma de decisiones.

Desde 1948, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos protege el derecho a la libertad de opinión y expresión, mientras que el artículo 20 establece el derecho de reunión y asociación pacífica. De esta forma, la LFFAROSC de 2004 materializa este derecho al dar pie al establecimiento de un marco legal e institucional que permita el ejercicio adecuado de estos derechos humanos.

La LFFAROSC estableció un parteaguas para la sociedad civil mexicana en cuanto a la relación que esta mantenía con las autoridades gubernamentales. A partir de esta ley federal se esperaba una mayor incidencia de las OSC, por un lado, para la solución de

las problemáticas del país a través de sus acciones, así como para estar presentes en la discusión de las agendas desde el nivel gubernamental. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

[...] la solución de [los] lamentables problemas [que enfrenta la región] no requiere solo adecuadas políticas económicas y sociales, [...] demanda un Estado abarcador y comprensivo, así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble [y] una sociedad civil pujante, que por la vía de la participación apunte a complementar la implementación de políticas públicas (PNUD, 2004: 188).

Actualmente, desde el nacimiento de la ley más importante para el sector organizado de la sociedad civil en México, puede y debe hacerse una evaluación, pues a pesar de la gran importancia que esta representó para el sector, aún quedan múltiples espacios susceptibles de ser perfeccionados. En la actualidad dicha ley se encuentra en el abandono, debido a que durante todo este tiempo se han hecho múltiples observaciones a la misma en varios foros y artículos, sin embargo, solamente ha sufrido dos modificaciones mínimas (de hecho, ante estas modificaciones los reglamentos no fueron actualizados para armonizar el marco jurídico del sector).<sup>43</sup> La última introducción de una iniciativa para su mejora fue presentada en septiembre de 2016 por el colectivo de OSC denominado UnidOSC, mismo que vio rechazada la mayoría de sus puntos en comisiones a pesar de haber sido firmado por miembros de la mayoría de los partidos del Senado de la República.

El análisis siguiente se estructura a partir de dos grandes ámbitos: el legislativo y el institucional, cada uno dividido en tres apartados, para establecer una guía sobre los principales aspectos a mejorar tomando como base la LFFAROSC.

---

43 Referente a esto, las reformas pueden consultarse en el Anexo 1.

## 1. LA NECESIDAD DE UNA LEY NACIONAL DE FOMENTO

A pesar de que la LFFAORSC es considerada el cuerpo normativo por excelencia en lo relacionado al fomento de las actividades de las OSC, en la práctica las distintas organizaciones sociales también encuentran regulaciones en la LISR, la Ley de Asistencia Social o la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. También se debe considerar que existen leyes estatales de fomento, así como reglamentos y normas municipales que triplican y cuadruplican la carga administrativa y regulatoria de las OSC.

Por otra parte, es importante señalar que la LFFAROSC, como se analizó en el primer capítulo, no regula a las OSC constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas, sino las actividades que estas realizan, por lo cual dista de proveer un marco legal claro y unificado para su fomento. En este sentido, si bien diversos tipos de organizaciones, asociaciones, colectivos y demás figuras jurídicas pueden apearse a los términos de la ley sin tener que modificar sustancialmente sus estatutos y objetos sociales, en la práctica, la LFFAROSC añadió una serie de disposiciones que engrosaron el de por sí ya disperso y poco claro marco jurídico de las OSC en México.

---

**La LFFAROSC dista en la actualidad de proveer un marco legal claro y unificado para el fomento de las OSC.**

---

Asimismo, si bien la LFFAROSC restringe a organizaciones de autobeneficio y beneficio mutuo para ser consideradas dentro de las actividades de fomento realizadas por la APF, en realidad existe poca claridad y transparencia con respecto a las entidades y los programas públicos que apoyan a asociaciones sociales y organizaciones productivas que, si bien impulsan la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, no deberían ser sujetos de apoyo de acuerdo a lo establecido en la Ley de Fomento.

Lo anterior es de especial importancia considerando que la principal fuente de financiamiento es la autogeneración de ingresos proveniente de venta de bienes y servicios, cuotas de recuperación, eventos y actividades diversas. Estos recursos representan hasta el 85% de sus ingresos, mientras que los recursos públicos únicamente constituyen el 5%” (García, Hevia y Layton, *et al.*, 2010: 36 y 37). Otras cifras estiman en 8,5% este porcentaje. De igual manera, se trata de una proporción muy pequeña, sobre todo considerando que en otros países este financiamiento se estima, en promedio, en un 40% (Tapia y Verduzco, 2013: 16).

---

**Se necesita una Ley Nacional de Fomento que determine con claridad las obligaciones fiscales de las OSC y los mecanismos de asignación de recursos, entre otros.**

---

Respecto al financiamiento público “se debe tener mucho cuidado para que la recaudación pública de fondos no se regule de forma tan burocrática [...] que impida los esfuerzos de las organizaciones para obtener apoyo financiero público y la comunicación de su mensaje al público” (Irish, Kushen y Simon, 2004: 82). A pesar de lo anterior, es recomendable la creación de un registro único de organizaciones para que estas puedan acceder a dichos fondos (aunque existe la CLUNI, esta podría servir para los tres

niveles de gobierno). Además de que por medio de este se obtendrá información sobre la presencia de este sector con fines de investigación y de creación e implementación de políticas públicas adecuadas a sus necesidades.

Pese a la existencia de la LFFAROSC y debido a la falta de definición de lo que implica hablar de fomento, el presupuesto destinado a financiar proyectos de las OSC es variable año con año. Esto da lugar a proyectos de corta e intermitente duración; esta presencia discontinua de las OSC afecta su credibilidad frente a la sociedad en general.



Para construir un sector social fuerte y autónomo que tenga un equilibrio en las fuentes de las cuales obtiene recursos, es menester contar con un sustento legal plenamente asentado en una Ley Nacional de Fomento en la que se establezcan de forma clara y expedita las disposiciones referentes a las obligaciones fiscales de las organizaciones, las normas e institucionalidad de los recursos otorgados por la APF, los mecanismos para la asignación de los mismos, así como la institucionalización de la transversalidad del sector, tanto vertical como horizontalmente, representada en Sistemas Nacionales de Registro y de Fomento que permitan la interlocución entre los diferentes actores y entidades gubernamentales que toman parte en el sector de la sociedad civil, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de promover el fomento de las OSC, y la consolidación de la democracia en el país mediante la participación de sus ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas, y el diálogo entre sociedad y gobierno.

### **Propuesta:**

Crear una Ley Nacional de Fomento que permita transitar hacia un Sistema Nacional de Registro, un Programa Nacional de Fomento, y leyes unificadas en favor de una nueva relación entre las OSC y el gobierno.

## **2. EL MARCO FISCAL**

Los beneficios que las OSC aportan, produciendo bienes y servicios de interés público, como Estado de derecho, gobernabilidad, rendición de cuentas y límites a la corrupción, son mucho mayores que este costo. También, como ya se señaló, se establece el límite del 7% sobre la utilidad de las personas morales como tope para las donaciones.

Establecer una mayor deducibilidad bajo un esquema de transparencia de las donaciones es fundamental para incentivar la

formalización de las organizaciones y a su vez la mayor inversión de recursos en las actividades realizadas por las OSC. Este tema ha causado un debate incluso al momento de su discusión en los órganos de gobierno pues se acusa a las OSC de ser corruptas, lo cual únicamente se agravaría al momento de otorgar incentivos fiscales.<sup>44</sup>

Al respecto, la *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, del Open Society Institute, brinda la recomendación de aplicar la prueba del “destino de los recursos” cuando se busque que las organizaciones estén exentas del ISR.

De acuerdo con esta prueba, todos los ingresos de actividades económicas estarían exentos del impuesto siempre y cuando las ganancias obtenidas, gracias a la actividad generadora de los mismos se usara o apartara para llevar a cabo los fines principales del beneficio público para los cuales fue creada la organización cívica (Irish, Kushen y Simon, 2004: 82).

Las críticas para el caso mexicano han sido en este mismo sentido, la literatura creada específicamente para el país propone la implementación de reformas para facilitar y promover el autobeneficio y beneficio mutuo de las OSC con la finalidad de que las organizaciones tengan mayores medios de subsistencia, sin que esto les impida contar con CLUNI o con

---

44 “Un buen ejemplo [de la desconfianza en las organizaciones de la sociedad civil] 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 solo 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’. 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 solo servían como ‘estructura de relaciones públicas de un manojito de privilegiados’, como ‘forma de elusión de impuestos’, o como ‘buenos negocios para una élite’” (Ablanedo, 2009: 18).

la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos (Nieva y Guadamuz, 2015: 34).

Debe tenerse en cuenta que, tal como señala la guía del Open Society Institute, las actividades que realicen las organizaciones deberán tener como finalidad la realización de su objeto social y su fortalecimiento para la mejora de sus actividades. Además del parámetro que esta guía establece, lo fundamental es que las ganancias de las OSC no se distribuyan entre miembros del patronato, asamblea de socios o equipo de trabajo, sino que se destinen, en su totalidad, a cumplir el objetivo de la institución (esto último es un requisito para obtener la CLU-NI) y fortalecerla (García, Hevia y Layton, 2010: 37-38).

Aun cuando las organizaciones cuenten con los requisitos para ser consideradas dentro del régimen de donatarias, el límite del 5% destinado a gastos administrativos del total de los donativos desalienta a las organizaciones de llevar a cabo el complejo trámite. Cabe señalar que se consideran como gastos administrativos:

los relacionados con las remuneraciones al personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como las demás contribuciones y aportaciones que en términos de las disposiciones legales respectivas deba cubrir la donataria siempre que se efectúen en relación directa con las oficinas o actividades administrativas (Cámara de Diputados, 2015, artículo 138).

Dada la heterogeneidad del sector, establecer un límite a los gastos administrativos puede representar desventajas para la mayoría de las organizaciones. El destino de los recursos debería estar acordado por el donante y la donataria de acuerdo con las reglas establecidas en el marco de una convocatoria, en específico tal y como se lleva a cabo en el marco de las Convocatorias de Recursos Provenientes de la Federación.

## Propuestas:

- Eliminar el límite para la deducibilidad del ISR de donativos a donatarias autorizadas.
- Reconocer a las organizaciones de autobeneficio y beneficio mutuo dentro de la LFFAROSC marcando los límites correspondientes por medio de la prueba del “destino de los recursos” o bien limitando el destino de autobeneficio al 50% de los gastos totales.
- Establecer la posibilidad de que las organizaciones no lucrativas, sean o no donatarias autorizadas, desarrollen actividades exentas del ISR que dejen ganancias, siempre que esas ganancias –llamadas “remanentes”– no se distribuyan entre miembros del patronato, asamblea de socios o equipo de trabajo.
- Eliminar el requisito de presentar una constancia de acreditación de actividades, dispuesto en el artículo 131 del Reglamento de la LISR, y en su caso sustituirlo por la CLUNI.
- Concluir con el proceso de homologación de las actividades susceptibles de fomento, iniciado en 2013, entre lo que establece la LISR y la legislación de las donatarias autorizadas, ya que no todas las actividades se encuentran incluidas en el listado contenido en el artículo 79, o algunas se encuentran fusionadas con otras, lo cual todavía abre la posibilidad a interpretaciones discrecionales de la autoridad. Se sugiere que este listado contenga además al final “cualquier otra actividad encaminada a apoyar o promover el beneficio público”.<sup>45</sup>
- Eliminar el límite establecido por el SAT del 5% destinado a gastos administrativos, dejando que este quede acordado entre el donante y la donataria.

---

45 Esta recomendación se da ante los cambios sociales que van demandando nuevas actividades por parte de las OSC (Ablanedo, 2009: 44).

- En caso de mantener o ampliar el límite, definir con mayor precisión en el artículo 138 del Reglamento de la LISR los rubros a ser considerados como gastos de administración. Ampliar el apoyo a proyectos agrícolas y artesanos a todos los municipios de alta marginación (artículo 79, fracción XXV, inciso j, de la LISR).
- Eliminar la obligación para las OSC con ingresos totales anuales de más de 100 millones de pesos o que tengan un patrimonio de más de 500 millones de pesos, de contar con las estructuras de un gobierno corporativo, establecida en el artículo 81, fracción IX, de la LISR, por considerarse violatorio del derecho de autonomía contenido en el artículo 6, fracción XII, de la LFFAROSC.
- Derogar el artículo 82-Ter de la LISR, que establece la certificación voluntaria para OSC por considerarse que la autoridad hacendaria no cuenta con atribuciones para establecer reglas generales y otorgar autorización a certificadoras privadas sobre ámbitos que exceden su competencia.

### **3. NORMAS E INSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS A OSC**

Los presupuestos destinados a las actividades de las OSC pueden ser de la categoría de subsidios o de donativos. Para los primeros se establece que su asignación se debe canalizar a partir de reglas de operación claras. Sin embargo, para los donativos, la legislación no establece de manera clara esta obligación. Así, se encuentra en manos de las dependencias la forma en que estos son concedidos.

Las dependencias que administran recursos etiquetados como donativos se han apegado únicamente a los mínimos establecidos en 2008, que de manera general establecen que

los recursos sean otorgados a instituciones que no persigan fines de lucro, religiosos o político-partidistas. Además se solicita la presentación de un proyecto y que reporten sobre las actividades que realizan, así como el uso de los recursos. Un ejemplo de lo contrario es el Inmujeres, que no solo se apega a los mínimos, sino que cuenta con reglamentación clara y específica al emitir su convocatoria pública año con año (Irish, Kushen y Simon, 2004: 52).

Una cuestión fundamental es la transparencia desde la asignación de recursos hasta el ejercicio de ellos. En el ámbito de la asignación es fundamental el establecimiento de ROP para la totalidad de recursos destinados a las OSC, así como la transparencia por parte de las organizaciones en cuanto al ejercicio de los recursos y el cumplimiento de las metas establecidas en sus proyectos.

Dependiendo de las convocatorias para la asignación de recursos públicos, la cantidad que las OSC pueden ejercer en gastos administrativos varía. Sin embargo, esta limitante no es lo ideal, pues los gastos en esta área dependen de las actividades que se realizan.

Una organización cívica que lleva a cabo proyectos de desarrollo agrícola puede gastar muy poco en administración central y gastos generales, mientras que una organización cívica que se dedica a la investigación y educación puede gastar mucho en los mismos rubros. Las reglas rígidas no sirven para dar respuesta a la gran diversidad existente entre las organizaciones cívicas (Irish, Kushen y Simon, 2004: 52).

Una propuesta elaborada con la finalidad de evaluar los mecanismos para asignar recursos a las OSC y considerada para el contexto mexicano, incluye la evaluación de tres rubros poniendo énfasis en diversos puntos dentro de cada uno:

- Divulgación sobre la oferta de apoyos
  - » Lineamientos o reglas de operación públicos y claros
  - » Convocatoria pública
  - » Características de los apoyos publicados de manera clara
  - » Publicación de criterios para la selección de propuestas
  - » Definición del monto de los apoyos en las reglas
  
- Reglamentación para el ejercicio del recurso público
  - » Comités de dictaminación (internos/externos)
  - » Publicación de los resultados de la dictaminación
  - » Publicación del padrón de dictaminadores
  - » Claridad en las responsabilidades de los participantes
  - » Claridad en los plazos para la ejecución del recurso
  
- Transparencia sobre los resultados y continuidad de los apoyos
  - » Consistencia con que se efectúa el programa: tendencia del presupuesto y del número de OSC apoyadas
  - » Convenios de colaboración efectuados con OSC
  - » Listas de OSC apoyadas, con nombres y montos otorgados
  - » Elaboración y publicación de evaluaciones externas de las acciones o auditorías (propuesta de Verduzco, 2015: 49).

Estas reglas también deberán incluir algunos requerimientos sobre las instituciones que puedan participar para la obtención de recursos, con la finalidad de que no se encuentren vinculados al gobierno (el tema se aborda de manera detallada en el apartado 5). Lo anterior, con la finalidad de que se tenga una idea real de las dimensiones del sector social, de su impacto y de las actividades que se realizan.

En cuanto a los tiempos de ejecución, actualmente los programas federales exigen proyectos de corta duración y el ejercicio de

los recursos financieros en un solo ejercicio fiscal. Sin embargo, como se ha mencionado desde el Capítulo I, no hay impedimentos para que los recursos puedan ejercerse en un periodo más amplio siempre y cuando los programas sean regulados con ROP claras y con una comprobación adecuada del ejercicio presupuestal.

Como precedente de lo anterior, se tiene el dictamen de la SHCP de 2008 en el cual autorizó que las OSC que realizaban actividades conforme al calendario escolar pudiesen ejercer los recursos otorgados hasta el mes de junio (Tapia y Verduzco, 2013: 66), fecha en la que finalizaban las actividades escolares, priorizando el accionar de las organizaciones sin eximir las de cumplir con sus obligaciones fiscales.

---

### **Para potenciar los proyectos de las OSC se requiere flexibilizar los tiempos para el ejercicio del financiamiento.**

---

Así, se considera fundamental que las entidades y programas públicos para el fomento de las OSC contengan esquemas diferenciados a través de convocatorias para proyectos de corto, mediano y largo plazo, estimando la posibilidad de implementar esquemas multianuales de financiamiento, con el fin de potenciar el impacto de las actividades emprendidas por las OSC, y considerando que las dependen-

dencias pueden contemplar como erogado el apoyo una vez que se suscribe el convenio de colaboración con las organizaciones y que estas reciben el monto.

Otro de los puntos fundamentales es que las OSC se ven sujetas a cargas administrativas excesivas; de hecho, muchas trabajan en zonas rurales (aunque esto no es exclusivo de estos espacios) y no se les permite comprobar gastos si no es mediante facturas (esto varía de acuerdo a las instituciones). Por ello se deberían plantear fórmulas que permitan aligerar los trámites excesivos a los que se enfrentan las organizaciones, sin descuidar la transparencia y rendición de cuentas, con el fin de que puedan dedicar más tiempo a trabajar con las comunidades.



## **Propuestas:**

- Hacer obligatorio en la LFPRH el establecimiento de reglas de operación, con la participación de representantes de las OSC ante las dependencias respectivas, como mecanismo para otorgar recursos etiquetados como donativos y como subsidios.
- Transparencia en el proceso de entrega de recursos, desde el establecimiento de una convocatoria hasta la comprobación por parte de las organizaciones.
- Evaluar la pertinencia del límite de gastos administrativos en función del tipo de actividades que se busca llevar a cabo a partir del proyecto.
- Programas que apoyen proyectos de mayor duración que un año incentivando así un mayor impacto de las OSC y la credibilidad de la sociedad en ellas.
- De acuerdo con los montos otorgados, facilitar la comprobación de gastos para las OSC.<sup>46</sup>

## **4. MEJORA REGULATORIA Y MAYOR RECONOCIMIENTO GUBERNAMENTAL DE LAS OSC**

Un primer asunto que es necesario apuntar es que las OSC en México siguen siendo observadas en cierto sentido como instancias limitadas o menores, jurídicamente hablando, frente a otras organizaciones e instituciones como los partidos políticos, a pesar de que en el artículo 6 de la LFFAROSC (Cámara de Diputados, 2004a) se consignan derechos amplios derivados de su

---

<sup>46</sup> A algunas organizaciones que reciben muy pocos recursos como apoyo en ciertas convocatorias se les pide comprobar gastos como si fueran grandes cantidades de dinero; esto las desgasta con procedimientos administrativos innecesarios.

reconocimiento como sujetos sociales capaces de contribuir a la atención de los asuntos públicos.

En este sentido, probablemente será necesario transitar hacia una situación en la que deseablemente sean reconocidas paulatinamente como entidades de interés público de pleno derecho, lo que, por ejemplo, permitiría que fueran incluidas en el artículo 105 de la Constitución Política (Cámara de Diputados, 2017), que nombra, entre otros, a los actores con capacidad jurídica para llevar a cabo acciones de inconstitucionalidad, las cuales no pueden ser ejercidas actualmente por las OSC.

Por otro lado, y a pesar de la existencia del RFOSC, las organizaciones deben darse de alta en el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos (donataria autorizada), en registros estatales cuando existen, y en otros administrados por instancias federales. La duplicidad de registros ocasiona una gran cantidad de trabajo y recursos que pueden ser empleados de formas más productivas por las organizaciones para la realización de sus objetivos. Además de que actualmente las únicas organizaciones registradas en el RFOSC, y por lo tanto susceptibles de recibir recursos federales, son aquellas que no realizan actividades de autobeneficio o beneficio mutuo.

Considerando lo anterior, se vislumbra la necesidad de que la Ley Nacional de Fomento integre algún mecanismo –una instancia de la APF o un portal web–, en el que se condensen procesos administrativos y trámites que se repiten ante diversas entidades de la APF y en distintos momentos. Es decir, las OSC podrían utilizar este mecanismo para solicitar tanto su CLUNI como su autorización para ser donatarias autorizadas, así como su inscripción en otros padrones federales y registros estatales. En síntesis, se recomienda la creación de un Sistema Nacional de Registro de OSC para que puedan ser objeto de las acciones de fomento.

Complementariamente, la Ley de Fomento contemplaría la posibilidad de expedir lineamientos para elaborar un modelo simple

de estatutos, con el objetivo de que las organizaciones puedan conocer las cláusulas necesarias para ser susceptibles del fomento en términos de la Ley, incluyendo a las organizaciones de autobeneficio y beneficio mutuo.

La puesta en marcha de estos mecanismos implicaría la homologación entre los requisitos para ser donataria autorizada, inscribirse en el RFOSC o ser parte de otros registros. Por ejemplo, la CLUNI podría ser reconocida como constancia de acreditación de actividades no lucrativas, requisito indispensable para constituirse como donataria autorizada o para solicitar el alta de las OSC en registros estatales, dando certeza sobre las actividades llevadas a cabo por las organizaciones.

Para consolidar un Sistema Nacional de Registro se requeriría una ley nacional que permitiera la armonización entre el RFOSC y los registros estatales, así como la modificación de la legislación fiscal del sector, proceso que además posibilitaría que las organizaciones actualizaran, en tiempo y forma, su información financiera y sobre las actividades que realizan, fomentando la transparencia y rendición de cuentas del sector con respecto al ejercicio de los recursos públicos y privados que reciben. Esto se haría extensivo para las entidades y programas de la APF, pues el mecanismo unificado formaría parte de la intención de contabilizar con mayor precisión al sector y su aporte a la economía del país.

En cuanto al perfeccionamiento del Sistema Nacional de Registro, cabe mencionar a las organizaciones informales, que de acuerdo con el Open Society Institute, “constituyen la mayoría de las organizaciones que forman lo que algunos llaman el sector ‘independiente’, el ‘tercer’ sector o el sector ‘sin fines de lucro’ (que se distingue de los sectores gubernamentales y lucrativos)”.

---

**Se requieren  
mecanismos que  
condensen los procesos  
administrativos y  
trámites que se repiten  
ante diversas entidades  
del gobierno.**

---

Por lo anterior se recomienda que, aunque el registro sea necesario para el acceso a ciertos fondos, no se excluya a las organizaciones informales. Se busca que se destine cierto porcentaje a aquellas que no puedan acceder al registro mencionado sin limitar su derecho de libre asociación y las oportunidades de incidencia en el ámbito en el que participen.

### **Propuestas:**

- Establecer, por medio de una ley nacional, la creación de un Sistema Nacional de Registro de OSC, coordinando todos los esfuerzos, registros estatales, municipales y directorios de otras instancias de la APF para el fomento de las actividades de las OSC.
- Implementar un mecanismo único en el que se condensen procesos administrativos y trámites con relación a la obtención de la CLUNI, la autorización como donataria y la inscripción a distintos registros estatales y de la APF para OSC.
- Poner a disposición de las OSC un modelo simple de estatutos que contenga los requisitos a los que deben sujetar sus actos constitutivos para ser susceptibles del fomento en términos de la Ley.
- Homologación de requisitos para obtener la CLUNI, constituirse como donatarias autorizadas, inscribirse en el RFOSC o ser parte de otros registros.
- Contabilizar el aporte económico del sector de las OSC a partir de la actualización de la información financiera y de actividades por parte de las organizaciones, y de las entidades y programas públicos de fomento.
- Considerar dentro del Sistema Nacional de Fomento un porcentaje a otorgar a organizaciones informales a través de reglas de operación claras (Tapia y Verduzco, 2013: 81-84).

- Incluir el criterio de independencia de la estructura gubernamental en la LFFAROSC dentro de la definición de organizaciones de la sociedad civil para separarlas de las GONGO, y facilitar su identificación y la cuantificación de los recursos que efectivamente se destinan al sector de la sociedad civil en México.
- Dentro del Consejo Técnico Consultivo previsto en la LFFAROSC, otorgar atribuciones a los consejeros representantes de las OSC y académicos para que sean estos los que seleccionen a sus sucesores, sin intervención de representantes gubernamentales, a través de convocatoria pública.
- Establecimiento de un Plan Nacional de Fomento a las OSC, que establezca una política pública obligatoria para todas las dependencias.
- Instauración de un porcentaje del PIB en el presupuesto de la Federación para financiamiento de dicho plan y/o establecimiento de un fideicomiso que permita contar con financiamiento público y privado para el mismo fin.

## **5. MEJORAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS OSC Y LOS MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

El acceso a recursos para que las OSC puedan realizar sus actividades representa un severo problema que limita las contribuciones del sector al desarrollo social del país. Las organizaciones no solamente se enfrentan a la desconfianza de la ciudadanía hacia sus actividades, sino también a un marco institucional que condiciona sus actividades al limitar los apoyos públicos al año fiscal en curso –un periodo de tiempo inferior a seis meses– y restringe su ejercicio en gastos administrativos, los cuales son necesarios para su operación.

De acuerdo a los artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales. Asimismo, “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”.

Es pertinente mencionar que en la actualidad no se ha establecido un porcentaje del PIB para dedicarlo al fomento de las actividades de las OSC. Lo anterior tiene como consecuencia que las organizaciones no puedan dar continuidad a sus actividades más que por un periodo menor que un año. En este sentido, se sugiere que la legislación que tiene como objetivo el fomento de las actividades de las OSC garantice los recursos suficientes estableciendo un porcentaje determinado del PIB.

De acuerdo con el Informe México elaborado para el ICNL, si bien de manera simple los recursos destinados a las OSC se han incrementado, la situación cambia al hacer un análisis con base en el número de organizaciones apoyadas o el monto considerando la inflación. Por ejemplo, la cifra entregada a las OSC en 2014 supera en un 20% a la de 2013, aunque si se compara con 2012 representa un retorno a niveles de tres años antes. En cuanto al número de organizaciones apoyadas, también se visualiza un retorno a niveles de 2012 (De la Vega *et al.*, 2015: 34).<sup>47</sup>

Por otra parte, una dificultad inherente a la naturaleza del financiamiento a las OSC reside en que los apoyos públicos son sustancialmente menores que los provistos por particulares. En 2015, por cada peso de financiamiento erogado por la APF para el fomento a las actividades de las organizaciones civiles, el sector privado aportó cuatro pesos, lo cual sitúa en clara desventaja a aquellas OSC que únicamente pueden acceder a recursos públicos, al no contar con la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.

---

47 Véase el Capítulo II de este documento.

Lo anterior se agrava al tomar en cuenta que una parte sustancial del apoyo público reportado en la Cuenta Pública para el fomento de actividades de las organizaciones de la sociedad civil se concentra en órganos de gobierno y asociaciones vinculadas a entidades gubernamentales o GONGO, las cuales obtienen financiamiento público que no está sujeto a reglas de operación, comités de selección o dictaminación mixtos, convocatorias públicas ni mecanismos de fiscalización y auditoría. Para 2015, este tipo de apoyo significó el 33.6% del total catalogado como acciones de fomento a las OSC, lo que también hizo que el *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 2015 y anteriores contabilice apoyos que no necesariamente son para las OSC, sino para órganos relacionados con la APF, como se mencionó, y que si bien pueden ser formas innovadoras de gestión gubernamental, no deberían contabilizarse en este rubro; lo mismo pasa con organizaciones de autobeneficio que entran en este rubro sin que la LFFAROSC lo permita.

Considerando esto, la propuesta radica en crear una normatividad en la que concurren y se coordinen las dependencias de la APF que reportan apoyos para el fomento de las OSC y el Poder Legislativo, con el fin de que los programas para la asignación de recursos públicos a las organizaciones cuenten con criterios y lineamientos transversales, claros y equitativos. Es decir, la iniciativa busca que todo recurso público destinado al fomento de las OSC cuente con ROP con las características señaladas en el apartado 3). Esto permitiría también homologar los formatos de solicitud y los criterios para el ejercicio y comprobación de los apoyos, particularmente en lo relativo a la presentación de informes financieros y de actividades.

---

**La legislación debe garantizar recursos suficientes a las OSC, como un porcentaje establecido del PIB.**

---

Retomando la propuesta de un Sistema Nacional de Registro de OSC se plantea la pertinencia de implementar un sistema de información que concentre datos provenientes de las distintas dependencias y programas de la APF, los gobiernos estatales y municipales, sobre los apoyos asignados a las OSC, incluyendo la normatividad de los recursos, los montos otorgados, las convocatorias vigentes y cerradas, los mecanismos para la selección de proyectos presentados por las organizaciones, entre otros.

---

### Una mayor interlocución entre la APF y el Poder Legislativo permitiría homologar los criterios y lineamientos respectivos a la regulación de las OSC.

---

Este sistema de información contendría clasificaciones específicas de acuerdo al tipo de OSC (organizaciones conformadas de acuerdo a la Ley de Fomento, entidades gubernamentales o paraestatales, incubadoras de empresas y organizaciones sociales de autobeneficio y beneficio mutuo) y a los recursos económicos asignados (montos de apoyo discrecionales, montos de apoyo etiquetados por el Congreso de la Unión y montos de apoyo sujetos a ROP). Esto permitiría mejorar la información respecto a la entrega de

recursos públicos y su ejercicio, fomentando la transparencia. Así se contribuiría a crear una reorganización en los sujetos de apoyo y que en el *Informe anual de las acciones de fomento* contabilice el apoyo real a OSC.

También se vislumbra la posibilidad de reformar los programas que prohíben a las OSC el ejercicio de recursos públicos para el pago del personal que lleva a cabo labores administrativas, o incluso valdría la pena evaluar qué otras áreas de las organizaciones, de acuerdo a cada perfil, son vitales para su supervivencia, con el fin de permitirles utilizar un porcentaje de los apoyos recibidos para dicho fin. Complementariamente se considera la posibilidad de flexibilizar la carga administrativa de las OSC con respecto a los mecanismos de fiscalización



y auditoría de los apoyos recibidos, distinguiendo las responsabilidades de las entidades públicas y sus funcionarios en la comprobación del uso de los montos asignados, la cual suele recaer en el personal que está restringido de recibir remuneración proveniente de recursos públicos (como por ejemplo, la gran carga administrativa que representa ser donataria autorizada, de lo que ya se habló anteriormente).

Finalmente se estima la posibilidad de que los recursos públicos puedan ser asignados de forma mucho más equitativa y reglamentada para poder apoyar a un mayor número de organizaciones. Si bien es necesario aumentar el presupuesto federal asignado al fomento de las OSC –considerando reducir la relación actual de inversión privada de cuatro pesos a uno, a tres pesos a uno, o dos a uno–, también se manifiesta la importancia de incrementar sustancialmente el monto anual de apoyos económicos que cuenten con concurso público, comités de selección/dictaminación mixtos y sujetos a convocatorias públicas y reglas de operación, y, por tanto, reducir considerablemente los apoyos etiquetados u otorgados discrecionalmente.

### **Propuestas:**

- Fijar un porcentaje del PIB destinado al fomento de las actividades de las OSC, cuyos recursos sean otorgados exclusivamente a través del Sistema Nacional.
- Establecer clasificaciones específicas de acuerdo al tipo de OSC apoyadas y a la naturaleza de los recursos económicos asignados.
- Crear una normatividad en la que concurran y se coordinen el Poder Legislativo y las dependencias de la APF que reportan apoyos para el fomento de las OSC.

- Diseñar programas para que la asignación de recursos públicos a las organizaciones sociales cuente con criterios y lineamientos transversales, claros y equitativos (reglas de operación, convocatorias públicas, comités de selección/dictaminación y mecanismos de fiscalización y auditoría) definidas en conjunto con representantes de las OSC.
- Homologar formatos de solicitud y criterios para el ejercicio y la comprobación de los apoyos públicos por parte de las OSC.
- Implementar un sistema de información sobre los apoyos asignados a las OSC que concentre datos provenientes de las distintas dependencias y programas de la APF, los gobiernos estatales y municipales.
- Establecer programas para proyectos de corto, mediano y largo plazo, estimando la posibilidad de implementar esquemas multianuales de financiamiento.
- Permitir a las organizaciones utilizar un porcentaje de los apoyos públicos recibidos para gastos administrativos y flexibilizar su labor de fiscalización y auditoría.
- Asignar los recursos públicos de forma mucho más equitativa y reglamentada para poder apoyar a un mayor número de organizaciones (Tapia y Verduzco, 2013: 84-90).

## **6. LA INTERLOCUCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA APF PARA EL FOMENTO DE OSC**

Como se señaló anteriormente, la LFFAROSC puso en marcha un andamiaje institucional diseñado para regular al sector de las OSC del país, para lo cual dispuso órganos para definir y evaluar las políticas públicas para el fomento de las actividades realizadas por las organizaciones (Comisión de Fomento), asesorar y consultar con respecto a la aplicación y funcionamiento de la Ley (Consejo Técnico Consultivo) y para integrar un sistema de información para identificar al sector (el Registro Federal de las OSC).

La LFFAROSC y su Reglamento señalan que el funcionamiento de dichos órganos depende en gran medida de la interlocución, principalmente, de distintas dependencias de la APF como la SEDESOL, la SHCP, la SEGOB y la SRE, aspecto que lejos de fortalecer su labor se ha traducido en el abandono y desinterés por el diálogo respecto a las políticas de fomento a las actividades de las OSC. Esto se hace extensivo al Poder Legislativo, que no ha tomado parte en las sesiones realizadas en el seno de la Comisión de Fomento o el Consejo Técnico Consultivo. En vez de un Sistema Nacional de Fomento, se ha establecido una interlocución poco eficiente y que depende de la voluntad de las entidades gubernamentales.

Desde la entrada en vigor de la LFFAROSC queda de manifiesto que los órganos creados por la misma no pueden realizar eficientemente sus atribuciones cuando estas son ambiguas, imprecisas y contradictorias, además de carecer de la capacidad operativa y la autonomía presupuestal para definir una política transversal obligatoria para todo el sector público con atribuciones en materia de interlocución con actores de la sociedad civil. Definir con claridad las atribuciones y límites de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo

sería un primer paso para fortalecer su capacidad de interlocución con otras entidades de la APF.

En vista de lo anterior, es pertinente replantear el entramado institucional creado a partir de la LFFAROSC para consolidar un Sistema Nacional de Fomento en el que se establezcan claramente y de forma expedita las competencias y concurrencias entre órdenes y poderes de gobierno, así como entidades de la APF. Para ello, se estima la valía de Consejos Locales, Estatales y uno Nacional que coordine la interlocución gubernamental entre municipios, estados, delegaciones de dependencias federales y órganos como la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, integrando un esquema transversal tanto horizontal como verticalmente.

---

**Los órganos creados por la LFFAROSC no pueden realizar eficientemente sus atribuciones dado que estas son ambiguas, imprecisas y contradictorias.**

---

Para conseguir lo anterior, se necesitaría una reingeniería institucional en la que se establecieran las atribuciones, ámbitos concurrentes y limitaciones de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, armonizando la Ley de Fomento y su Reglamento para evitar contradicciones entre ambos instrumentos normativos, y facilitar la coordinación

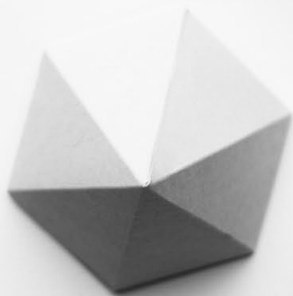
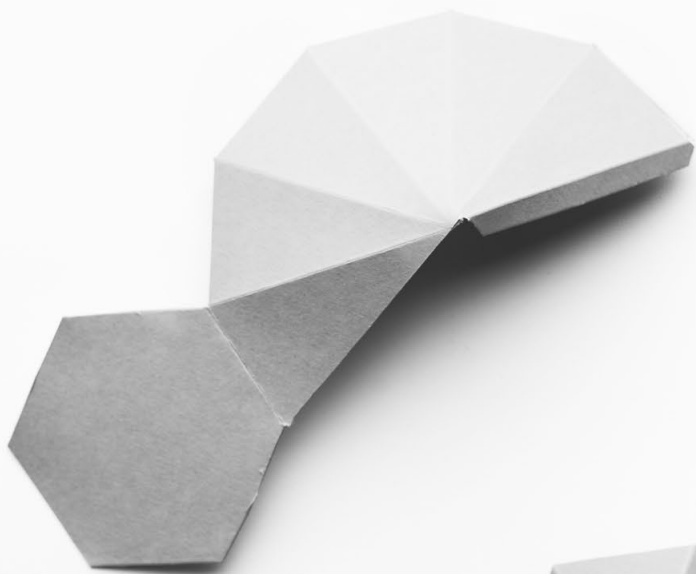
en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de fomento a las actividades realizadas por las OSC. Un aspecto importante para dicho fin consistiría en la dessectorización de ambos órganos para que contaran con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como recursos para el desempeño de sus atribuciones.

La autonomía de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo implicaría el diseño de nuevos mecanismos de interlocución en los que participaran representantes de las OSC y del sector académico a la par de funcionarios provenientes de los gobiernos municipales, estatales y de otras entidades de

la APF, con el fin de homologar la normatividad del sector, así como criterios para el financiamiento de proyectos, de comprobación fiscal y para lograr acuerdos con respecto a las políticas públicas de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

### **Propuestas:**

- Consolidar un Sistema Nacional de Fomento en el que se establezcan competencias y concurrencias entre órdenes y poderes de gobierno, así como entidades de la APF.
- Establecer consejos locales y estatales, y un consejo nacional, para coordinar la interlocución institucional entre los órganos de la LFFAROSC y otras entidades públicas, privadas y de las OSC.
- Armonizar la Ley de Fomento y su Reglamento para evitar contradicciones y facilitar la coordinación en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de fomento.
- Brindar autonomía técnica y de gestión, así como recursos para el desempeño de sus atribuciones a la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo.
- Diseñar nuevos mecanismos de interlocución en los que participen representantes de las OSC y del sector académico a la par de funcionarios provenientes de los gobiernos municipales, estatales y de otras entidades de la APF (Tapia y Verduzco, 2013: 90-91).



## CONCLUSIONES

La relación entre la sociedad civil y el gobierno ha sido de claroscuros en los últimos años. Por un lado, la dinámica de la reforma del Estado en los años ochenta exigía una mayor participación de la ciudadanía en un esquema de gobernanza; por el otro, los canales institucionales para la participación ciudadana continuaban cerrados, lo que no permitió que este nuevo esquema cristalizara.

También cabe apuntar que, en muchas ocasiones, esta relación ha partido de la mutua desconfianza. No fue hasta después de la apertura democrática, primero en el Distrito Federal (1997) y después a nivel federal (2000), que la relación comenzó a modificarse de manera paulatina, sin dejar de lado los resquicios corporativistas y de poco reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana para la consolidación democrática del país.

Los dos gobiernos de la alternancia a nivel federal (2000-2012) y los numerosos casos que han ocurrido a nivel local poco pudieron o quisieron hacer, o están haciendo, para generar una cultura política más cívica y participativa en el país, ya que lamentablemente se reprodujeron, en mayoría, los esquemas del pasado. Como sucede muchas veces en México, en el plano legal hubo avances importantes; a pesar de sus múltiples carencias, la LFFAROSC de 2004 fue un parteaguas importante, no solo a nivel nacional, para institucionalizar a la sociedad civil organizada y darle un espacio de participación por lo menos *de jure* dentro del esquema institucional federal de nuestro país, lo que anteriormente solo se daba por medio de canales informales. Los apoyos a la sociedad civil organizada y los canales institucionales dependían de la voluntad de los servidores públicos en turno, realidad que no ha cambiado del todo en la actualidad.

Hacer tangibles las leyes nunca es una cuestión fácil, ya que sin recursos y sin una estructura institucional real todo queda en buenos deseos. Esto ha sucedido en alguna medida con la LFFAROSC, que más que servir de guía para una política de fomento a las actividades de las OSC a nivel federal, ha tenido avances muy limitados, tal como se ha demostrado a lo largo de este documento. Esto, asentado por la reticencia de muchos actores a modificar la relación entre la sociedad civil y el gobierno evitando así crear los equilibrios adecuados para coadyuvar a mejorar el entramado institucional y las políticas públicas en México.

Una nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno no implica que la primera sustituya funciones que le corresponden al segundo. No se trata de un juego de suma cero; el objetivo real es que la SC sea un actor coadyuvante para que las acciones de gobierno tengan un mayor alcance y una retroalimentación adecuada y permanente. De hecho, lo que se busca es fortalecer las instituciones en un esquema de gobernanza, ya que una sociedad civil débil no genera gobiernos fuertes, sino al revés. Y esto es fundamentalmente importante en el contexto actual, tomando como marco, por ejemplo, el proceso que implica el cumplimiento y monitoreo del acuerdo multilateral firmado alrededor de los ODS.

Algunas veces el funcionamiento de la burocracia hace que ciertos problemas sean difíciles de atajar de manera inmediata y expedita; es ahí donde la sociedad civil reacciona más rápido ante situaciones específicas y focalizadas, que de otra forma no se podrían resolver tan fácil. Por ello, entre muchas otras cosas, también es cada vez más importante el papel que juegan las OSC en la atención de los asuntos públicos.

A catorce años de la promulgación de la LFFAROSC, este documento hace una breve pero concisa valoración sobre cuáles son los retos a futuro para potenciar la fuerza y capacidad de este sector en México. También es útil para reflexionar por qué, desde su publicación, el sector ha sido considerado como un ámbito



marginal. ¿O es que realmente el gobierno desea que la participación ciudadana quede circunscrita a aquellos mecanismos que difícilmente han demostrado su eficacia? Esto si se considera, sobre todo, que el principal mecanismo que debería guiar una política federal de fomento a las OSC –el Consejo Técnico Consultivo– parece en ocasiones un mero accesorio en el cual la sociedad civil y la academia, a pesar de estar representadas, poco pueden hacer para mejorar los canales institucionales y fungir como verdaderos coadyuvantes e interlocutores para lograr una gobernanza de mayor calidad.

Esta situación demuestra que más allá de ser un esfuerzo real hacia una verdadera política de fomento, lo que se busca es legitimar las acciones de gobierno por medio de una gran cantidad de mecanismos y “apoyos” a las OSC que pueden variar e incluso desaparecer, sin buscar contribuir a consolidar a una sociedad civil organizada que tenga un efecto multiplicador en una nueva cultura participativa en México.

Lo más preocupante es que tampoco se hace conciencia sobre la importancia de la sociedad civil en términos económicos. Parece ser que en algunas instancias del Gobierno Federal priva el prejuicio histórico-político de lo peligrosa que es una ciudadanía participativa más allá del esquema clientelar. Desde la teoría política, Alexis De Tocqueville y, más recientemente, Jean Cohen y Andrew Arato se han pronunciado sobre la necesidad y la importancia de una sociedad civil fuerte, esquemas que por el momento están alejados del escenario mexicano, pero que es nuestra responsabilidad comenzar a consolidar.

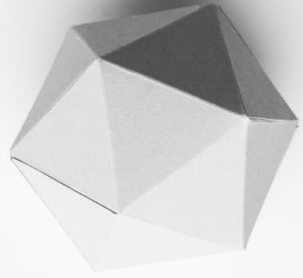
Buscar una verdadera reforma legislativa es el reto que se tiene por delante; que los diversos actores tengan voz y que se adopte como parte de una agenda pendiente con un compromiso a mediano y largo plazo, más allá de promesas y compromisos inmediatistas de gobierno, sujetos a coyunturas políticas y campañas electorales.

Una reforma que logre construir una Ley Nacional de Fomento es un primer paso para que se genere un Sistema Nacional de Fomento y transitar así hacia una verdadera Política Nacional de Fomento que impacte los tres niveles de gobierno y vuelva suya una agenda ciudadana real para lograr replantear la relación sociedad civil-gobierno. También debería de ser una piedra de toque para plantear verdaderos programas transversales de gobierno, en los que la comunicación entre las diversas secretarías y los niveles de gobierno sea realmente efectiva.

Una agenda de este tipo es la oportunidad histórica de generar una ciudadanía con canales de participación y de incidencia efectivos, lo que también deberá romper la lógica histórica clientelista de la relación gobierno-sociedad. Esto basado en una nueva relación de confianza con transparencia y cultura de la legalidad.

Lo anterior permitiría mejorar la densidad asociativa en nuestro país, haciendo más fáciles los procesos administrativos, tomando en cuenta que las OSC no son todas del mismo tamaño ni funcionan como grandes empresas, y que muchas de ellas solo quieren tener una influencia en su entorno inmediato.

Por supuesto, ni este texto ni ningún otro tienen la última palabra. Se espera que sea útil como una guía para abrir y contribuir al debate de las necesidades que tiene la sociedad civil organizada en México en la actualidad.



**ANEXOS**



**ANEXO 1 Marco normativo vigente de las organizaciones de la sociedad civil en México**

Ley	Fecha de publicación en el DOF	Artículos
<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p>5 de febrero de 1917 (última reforma publicada el 27 de enero de 2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 9<sup>º</sup></li> </ul>
<p><b>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil</b></p>	<p>9 de febrero de 2004 (última reforma publicada el 25 de abril de 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 1-4 Capítulo primero Disposiciones Generales</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 5-9 Capítulo segundo De las Organizaciones de la Sociedad Civil</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 10-14 Capítulo tercero De las Autoridades y las Acciones de Fomento</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 15-25 Capítulo cuarto Del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 26-29 Capítulo quinto Del Consejo Técnico Consultivo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 30-32 Capítulo sexto De las Infracciones, Sanciones y Medios de Impugnación</li> </ul>		

### Principales disposiciones sobre organizaciones de la sociedad civil

Este artículo garantiza el derecho de los mexicanos a asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y siempre que no se profieran injurias contra autoridades ni se haga uso de violencias o amenazas para intimidarlas u obligarlas a resolver una petición o protesta en el sentido que se desee.

Se establece el objeto de la Ley, algunos conceptos clave en materia de fomento a las OSC, además de estipular las características fundamentales de las organizaciones que pueden acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos establecidos por la Ley.

Se estipulan las 19 actividades de las OSC que serán objeto de fomento en los términos de LFFAROSC; asimismo se establecen los derechos y obligaciones de las organizaciones para acceder a los apoyos y estímulos otorgados por la APF para su fomento, así como los supuestos en los que las OSC podrían incurrir para no ser objeto de dichos apoyos.

Se estipula la constitución de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual tiene por objeto definir y evaluar las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y elaborar un informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos/estímulos otorgados a las OSC; se enfatiza el papel de la SEDESOL en la coordinación de entidades y dependencias para realizar actividades de fomento de las organizaciones. Asimismo, la Comisión facilitará la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de la Ley.

Contempla la creación del RFOSC, bajo el encargo de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento y auxiliado por el Consejo Técnico Consultivo; el RFOSC tiene como fin inscribir a las OSC que así lo soliciten, así como integrar un Sistema de Información que identifique las actividades realizadas por las organizaciones, ofreciendo información a la ciudadanía, dependencias y entidades en el sector. Asimismo, se establecen los requisitos que las OSC deben cumplir para ser inscritas en el RFOSC, la administración y funcionamiento del Registro.

Se presentan las disposiciones relevantes a la constitución del Consejo Técnico Consultivo como órgano de asesoría y consulta de carácter honorífico, cuyo objetivo es proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y funcionamiento de la LFFAROSC. La composición de este Consejo considera a representantes de OSC, de los sectores académico, profesional, científico y cultural, y del Poder Legislativo Federal. Señala que el Consejo concurrirá anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Señala las infracciones que pueden cometer las OSC, las cuales se entienden como actividades contrarias a los artículos 3 y 5 de esta Ley, como realizar actividades de autobeneficio, utilizar los apoyos y estímulos recibidos en acciones de distinta índole para los que fueron autorizados, proselitismo político o de índole religiosa, no presentar los informes establecidos en el artículo 7 u omitir información al RFOSC; asimismo se establecen las sanciones que la Comisión puede imponer a las organizaciones que pudiesen caer en dichos supuestos, tales como apercibimiento, multa, suspensión o cancelación de su inscripción en el Registro.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO  
HACIA UNA REFORMA DE LA LFFAROSC

Ley	Fecha de publicación en el DOF	Artículos
<b>Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	7 de junio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 58 artículos y 6 capítulos (misma estructura que la LFFAROSC)</li> <li>Disposiciones Generales</li> <li>De las Organizaciones de la Sociedad Civil</li> <li>De las Autoridades y las Acciones de Fomento</li> <li>Del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información</li> <li>Del Consejo Técnico Consultivo</li> <li>De las Infracciones, Sanciones y Medios de Impugnación</li> </ul>
<b>Reformas a la LFFAROSC</b>	5 de agosto de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 6, fracción VI</li> <li>• Artículo 10, último párrafo</li> <li>• Artículo 13, primer párrafo</li> <li>• Artículo 26, párrafos primero y segundo</li> <li>• Artículo 27, fracción V</li> <li>• Artículo 29, fracción VI</li> </ul>
	25 de abril de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 5</li> </ul>
<b>Ley del Impuesto sobre la Renta</b>	11 de diciembre de 2013 (última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015) <sup>49</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 27, fracción I</li> <li>• Artículos 79-89</li> <li>Título III</li> <li>Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos</li> </ul>
<b>Código Civil Federal</b>	31 de agosto de 1928 (última reforma publicada el 24 de diciembre de 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 2670-2687</li> <li>Título décimo primero</li> <li>De las Asociaciones y las Sociedades</li> </ul>
<b>Ley de Asistencia Social</b>	2 de septiembre de 2004 (última reforma publicada el 19 de diciembre de 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 48-52</li> <li>Capítulo VII</li> <li>De la Coordinación, Concertación y Participación Ciudadana</li> <li>• Artículos 56-62</li> <li>Capítulo VIII</li> <li>Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social</li> <li>• Capítulo IX</li> <li>Supervisión de las Instituciones de Asistencia Social</li> </ul>
<b>Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita</b>	17 de octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 17, fracción XIII</li> <li>Sección segunda</li> <li>De las Actividades Vulnerables</li> </ul>

49 En relación al régimen de las personas morales con fines no lucrativos, se reformaron los siguientes: artículo 27, fracción VII, primer párrafo, fracción VIII, primer párrafo y fracción XI, párrafos quinto y séptimo; artículo 79, segundo párrafo; artículo 80, cuarto párrafo; artículo 81, último párrafo; artículo 85, primer párrafo; artículo 86, fracción V y tercer párrafo; artículo 87; artículo 88, párrafos primero, segundo, tercero, quinto, décimo y décimoprimer; artículo 89, primer párrafo, fracción I y último párrafo.

### Principales disposiciones sobre organizaciones de la sociedad civil

Hace operativas las disposiciones de la LFFAROSC, estableciendo cuando una organización persigue fines de lucro, hace proselitismo partidista, político-electoral o religioso, derecho de las organizaciones a participar en actividades de contraloría social, recibir asesoría, capacitación y colaboración de las entidades de la APF, la obligación de informar al RFOSC sobre cambios en sus estatutos, y la forma, mecanismos e integrantes de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el RFOSC y el Consejo Técnico Consultivo.

Reforma para revestir nueva relevancia al Consejo Técnico Consultivo, no solamente como un órgano que toma parte en la evaluación de las acciones federales de fomento, sino también en sus funciones de asesoría y consulta en general sobre temas relacionados a la LFFAROSC.

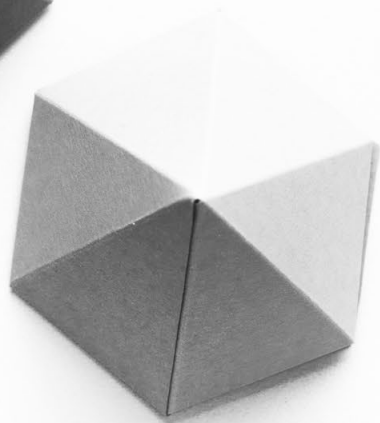
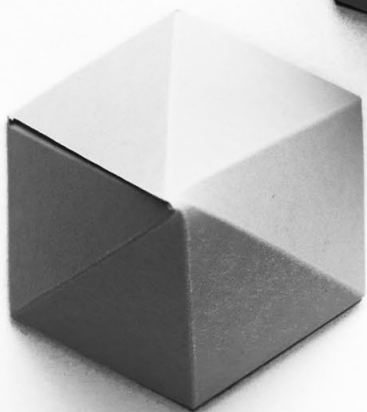
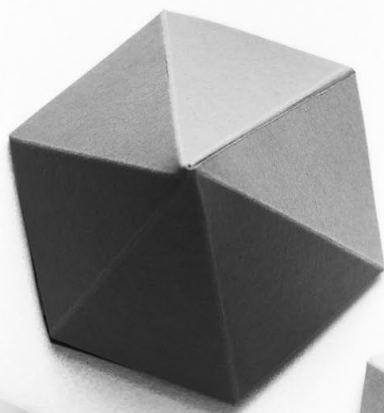
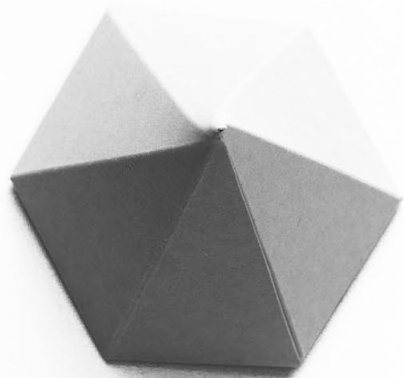
Integra nuevas actividades al artículo 5 como objeto de fomento por parte de las dependencias y entidades de la APF; se incorporan 3 actividades: la cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; la promoción y defensa de los derechos de los consumidores; las acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

Se establece que las instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes en la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos, no son contribuyentes del ISR. Asimismo, se estipulan las actividades autorizadas a las asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro para recibir donativos.

El Código señala la definición de asociación, la cual se establece cuando varios individuos convienen 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. Estipula los requisitos para que las asociaciones adquieran personalidad jurídica, la estructura de las mismas y los derechos de los asociados.

Se establece que el Estado promoverá la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, 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 servicios de salud de asistencia social. Señala que se promoverá que dichas instituciones cuenten con estímulos fiscales, así como las obligaciones de las mismas, entre las que se encuentran el formar parte del Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social y la supervisión por parte de las Juntas de Asistencia Privada (JAP).

Señala que la recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, serán objeto de aviso ante la SHCP.





**ANEXO 2 Leyes estatales de fomento**

<b>Leyes estatales de fomento</b>	<b>Título de la ley</b>	<b>Fecha de publicación</b>	<b>Última reforma</b>
1. Aguascalientes	Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Aguascalientes	15 de noviembre de 2010	15 de junio de 2015
2. Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California	2 de marzo de 2001	20 de noviembre de 2015
3. Baja California Sur	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Baja California Sur	31 de diciembre de 2012	10 de julio de 2015
4. Chiapas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Chiapas	12 de septiembre de 2014	
5. Ciudad de México	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	23 de mayo de 2000	6 de enero de 2006
6. Guanajuato	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guanajuato	25 de septiembre de 2015	
7. Guerrero	Ley Número 458 para Impulsar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guerrero	27 de junio de 2014	
8. Jalisco	Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco	16 de agosto de 2014	
9. Michoacán	Ley de Fomento y Fortalecimiento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Michoacán de Ocampo	29 de septiembre de 2015	
10. Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos	10 de diciembre de 2007	31 de diciembre de 2014
11. Puebla	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla	31 de diciembre de 2014	
12. Quintana Roo	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles para el Estado de Quintana Roo	22 de marzo de 2011	
13 Tamaulipas	Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas	2 de agosto de 2007	
14. Veracruz	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	11 de febrero de 2002	
15. Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas y sus Municipios	14 de julio de 2004	

### ANEXO 3

#### Actividades que pueden realizar las OSC en México según tipo de legislación

Actividades reconocidas por Ley del Impuesto sobre la Renta para IAP, IBP, SC y AC	Actividades reconocidas por la LFFAROSC	
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Artículo 79, fracción VI IAP, IBP, SC y AC que desarrollen actividades de:</p>	1. Atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.	1. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
	2. Asistencia o rehabilitación médica, o la atención en establecimientos especializados.	2. Apoyo a la alimentación popular.
	3. Asistencia jurídica, apoyo y 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.	3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
	4. Rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes.	4. Asistencia jurídica.
	5. Ayuda para servicios funerarios.	5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas.
	6. Orientación social, educación o capacitación para el trabajo.	6. Promoción de la equidad de género.
	7. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.	7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad. <i>Fracción reformada DOF 16-06-2011</i>
	8. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.	8. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural. <i>Fracción reformada DOF 25-04-2012</i>
	9. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.

**Servicios básicos de salud en materia de asistencia social reconocidos  
por la Ley de Asistencia Social para IAP e IBP**

1. La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por condiciones de discapacidad, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.

*Inciso reformado DOF 01-06-2011*

2. La atención en establecimientos especializados a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos.

*Inciso reformado DOF 01-06-2011*

3. La promoción del bienestar del adulto mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud.

4. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

5. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores y personas con discapacidad sin recursos.

*Inciso reformado DOF 01-06-2011*

6. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.

7. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio.

8. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.

9. La prestación de servicios funerarios.

Actividades reconocidas por Ley del Impuesto sobre la Renta para IAP, IBP, SC y AC	Actividades reconocidas por la LFFAROSC	
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Artículo 79, fracción XII SC y AC donatarias autorizadas que desarrollen actividades de:</p>	<p>10. Promoción y difusión de música, artes plásticas, artes dramáticas, danza, literatura, arquitectura y cinematografía, conforme a la Ley que crea al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, así como a la Ley Federal de Cinematografía.</p>	<p>10. Promoción del deporte.</p>
	<p>11. Apoyo a las actividades de educación e investigación artísticas de conformidad con lo señalado en el inciso anterior.</p>	<p>11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.</p>
	<p>12. Protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural de la nación, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley General de Bienes Nacionales; así como el arte de las comunidades indígenas en todas las manifestaciones primigenias de sus propias lenguas, los usos y costumbres, artesanías y tradiciones de la composición pluricultural que conforman el país.</p>	<p>12. 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.</p>
	<p>13. Instauración y establecimiento de bibliotecas que formen parte de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de conformidad con la Ley General de Bibliotecas.</p>	<p>13. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.</p>
	<p>14. Apoyo a las actividades y objetivos de los museos dependientes del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.</p>	<p>14. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.</p>

**Servicios básicos de salud en materia de asistencia social reconocidos por la Ley de Asistencia Social para IAP e IBP**

10. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar.

11. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social.

12. El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

13. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez.

14. La atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo de farmacodependencia, farmacodependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas.

	<b>Actividades reconocidas por Ley del Impuesto sobre la Renta para IAP, IBP, SC y AC</b>	<b>Actividades reconocidas por la LFFAROSC</b>
<p style="text-align: center;"><b>Artículo 79, fracción XXV</b> <b>IAP, IBP, SC y AC donatarias autorizadas que desarrollen actividades de:</b></p>	<p>15. Promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad o en la promoción de acciones en materia de seguridad ciudadana.</p>	<p>15. Participación en acciones de protección civil.</p>
	<p>16. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.</p>	<p>16. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley. <i>Fracción reformada DOF 28-01-2011</i></p>
	<p>17. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.</p>	<p>17. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores. <i>Fracción adicionada DOF 28-01-2011. Reformada DOF 25-04-2012</i></p>
	<p>18. Promoción de la equidad de género.</p>	<p>18. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana. <i>Fracción adicionada DOF 25-04-2012</i></p>
	<p>19. 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.</p>	<p>19. Las que determinen otras leyes. <i>Fracción recorrida DOF 28-01-2011, 25-04-2012</i></p>
	<p>20. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.</p>	
	<p>21. Participación en acciones de protección civil.</p>	
	<p>22. Prestación de servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento en términos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.</p>	
<p>23. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.</p>		

**Servicios básicos de salud en materia de asistencia social reconocidos  
por la Ley de Asistencia Social para IAP e IBP**

15. La cooperación con instituciones de procuración e impartición de justicia en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social.

16. La orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas.

17. Coadyuvar con las autoridades educativas en la prestación de servicios de educación especial, con base en lo estipulado en el artículo 41 de la Ley General de Educación.

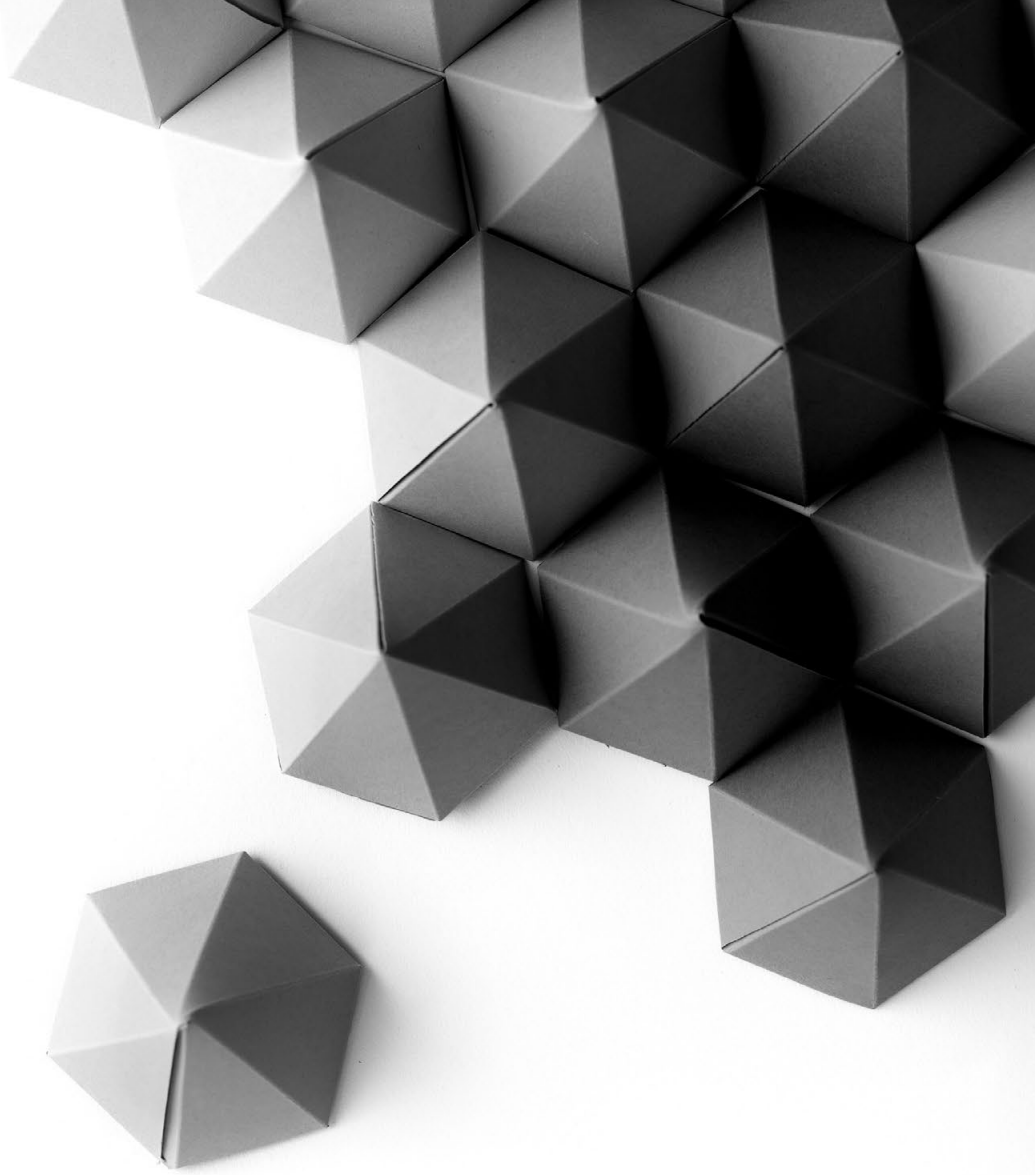
18. El apoyo a mujeres en períodos de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes en situación de vulnerabilidad.

19. La prevención al desamparo o abandono y la protección a los sujetos que lo padecen.

20. La prevención de la discapacidad, la habilitación y la rehabilitación e integración a la vida productiva o activa de personas con algún tipo de discapacidad;  
*Fracción reformada DOF 01-06-2011*

21. La promoción de acciones y de la participación social para el mejoramiento comunitario.

22. Los análogos y conexos a los anteriores que tienda a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo y familias, su desarrollo integral.





## REFERENCIAS

1. Ablanado, I. (2009), *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, USAID-ICNL, Washington DC, EU.
2. Anheier, H. (2000), *Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change*, London School of Economics, Londres.
3. Arditi, B. (2005), El devenir-otro de la política: un archipiélago postliberal, en B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, UNAM-Anthropos, México, p. 219-248.
4. Cadena, R. (2010), “Desempeño de asociaciones y condiciones de entorno”, en Matilde Luna y Cristina Puga (coord.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Anthropos-IIS, UNAM, México, p. 177-191.
5. Carrillo, P., M. Layton y M. Tapia (2008, mayo), “Filantropía corporativa a la mexicana”, *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 2.
6. Castro, C. y C. Cordourier (2015), *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México.
7. CEMEFI (2015), *Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo 2015*, CEMEFI, México.
8. Chac, M. (2002), *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*, Intec, vol. 5.
9. Chatterjee, P. (2002), On Civil and Political Society in Postcolonial Democracies, en Kaviraj, S. y K. Sunil (ed.), *Civil Society: History and Possibilities*, Cambridge University Press, New Delhi, p. 330.
10. Chávez, C. y H. Muñoz (2016), *Diagnóstico de las relaciones entre las fundaciones y el Gobierno Federal en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), México.
11. Chávez, C. (2005), “Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política”, en Arditi, B. (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones* UNAM-Anthropos, México, p. 45-70.
12. CITCC (2008), *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*, México, CITCC, disponible en <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf> (consultado en agosto de 2014).

13. Comisión de Participación Ciudadana (2002), *Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México.
14. De la Vega, M. y A. Montes (2016), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, ICNL-Open Society Foundations, México, disponible en <http://www.icnl.org/programs/lac/PDF/MEXICO/INFORME%20FINAL%20MEXICO.pdf> (consultado en mayo de 2016).
15. Díaz, A. (2010, julio-diciembre), “La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta?”, *Revista del Centro de Investigación*, vol. 9, núm. 34, Universidad La Salle, México.
16. Edwards, Michael (2004), *Civil Society*, Polity Press, Cambridge.
17. Evenson, K. (2007, junio), GONGO Trends and Transformations, en *NGO Sustainability Index for Central Europe and Eurasia* (11a. ed.), USAID, EU.
18. Fernández, J. (2003), *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*, Océano, México.
19. García, S., F. Hevia, M. Layton et al. (2010), *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*, INCIDE Social, ITAM, México.
20. Góngora, M. A. y N. Sánchez (2014), “La participación de la sociedad civil en la dinámica de la gobernanza global”, en Pérez, G. y P. González Ulloa (coord.), *Tendencias actuales de la Ciencia Política*, tomo II, UNAM-FCPYS, México.
21. González Ulloa, P., M. A. Góngora, N. Sánchez et al. (2015), *La inclusión de la sociedad civil en el Distrito Federal de México: una revisión en perspectiva*, ACED-SEDESOL, México.
22. González Ulloa, P. y C. Jasso (2015), *La influencia de la sociedad civil del Distrito Federal entre 1986 y 1997: un estudio socio-histórico del incremento de OSC en los estados del centro del país*, Indesol-ACED, México.
23. Hevia, F., S. Vergara-Lope y H. Ávila (2011, julio-diciembre), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el Gobierno Federal”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, p. 65-88.
24. Hevia, F. (2015, junio), “Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional”, *Reforma y Democracia*, núm. 62, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.

25. ICNL-Open Society Foundations (2015), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana. Informe equipo México*, México.
26. Insunza, E. y F. Hevia (2012), “Participación acotada: consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano”, en Úlmcron, M. et al. (ed), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, FLACSO, México.
27. INEGI (2013), Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro: fuentes y metodologías, México.
28. INEGI (2014), Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro, México.
29. INEGI (2016), Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro, México.
30. Indesol (2014), Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, México.
31. Indesol (2016), Informe de Labores 2015.
32. Irish, L. y P. Kushen (2004), *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Open Society Institute e International Center for Not-for-Profit Law, EU.
33. ITAM (2013), *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013*, ITAM, México.
34. Layton, M. (2010), Philanthropy in Latin America, en Salamon, L. et al., *International Encyclopedia of Civil Society*, EU.
35. Layton, M. (ND), “La transparencia y las donatarias: los datos y sus implicaciones”, en *Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.
36. Levitt, T. (1973), *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, Amacom, EU.
37. Mayntz, R. (2001), *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, Reforma y Democracia*.
38. Mayntz, R. (1998), *New Challenges to Governance Theory, Jean Monet Chair Papers*, núm. 50, European University Institute.
39. Moore, D. (2005), *Public Benefit Status: A Comparative Overview*, National Foundation for Civil Society Development Zagreb/AED/USAID/ECNL, Croacia.
40. Muñoz, H. (2014), *Entramado entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
41. Natal, A. (2006), *Corrupción, democracia y sociedad civil, Documentos de discusión del Tercer Sector*, El Colegio Mexiquense, México.
42. Natal, A. et al. (2003), *La participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: el caso del ALCA en México*, Foro Internacional.

43. Natal, A. et al. (2002), *Recursos privados para fines públicos: las instituciones donantes mexicanas*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
44. Nieva, J. y C. Guadamuz (2015, octubre), Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina, ICNL-Open Society Foundations, disponible en [www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf](http://www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf) (consultado en mayo de 2016).
45. Olvera, A. (S/F), *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, conferencia en el marco de la conferencia “La participación social en el Tercer Milenio”.
46. Olvera, A. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, México.
47. Olvera, A. (2009), *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*, en Colección de documentos de discusión sobre el Tercer Sector, El Colegio Mexiquense, México.
48. Olvera, A. (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
49. Olvera, A. (2014), *Estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, México.
50. ONU (1992), “Programa 21”, ONU, disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm> (consultado en septiembre de 2016).
51. ONU (2003), *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Studies in Methods, series F, núm. 91, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, ONU, EU.
52. ONU (2018), “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, disponibles en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado en mayo de 2018).
53. Open Society Foundations (2015), *Informe equipo México: Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*.
54. PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano en México*, ONU, México.

55. Puga, C. (2005), “Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana”, en B. Ardití (ed.), *¿Democracia posliberal? El espacio político de las asociaciones* UNAM-Anthropos, México, p. 71-105.
56. Reygadas, R. (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organismos civiles, Convergencia de organismos civiles por la democracia*, Impreteí, México.
57. Rivera, S., V. Ámbar y E. Gómez (2012), *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, Instituto para la Defensa del interés Público AC, México.
58. Roitter, M. (2005), “El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil”, en B. Ardití (ed.), *¿Democracia posliberal? El espacio político de las asociaciones*, UNAM-Anthropos, p. 23-44, México.
59. Salamon, L. (2015, diciembre), “Introduction: The Nonprofitization of the Welfare State”, en *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, núm. 6.
60. Salamon, L. (2003), *Global Civil Society: An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, EU.
61. Salamon, L. et al. (1999), *Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector*, EU.
62. SAT (2015, enero 23), Principales Obligaciones Fiscales, disponible en [http://www.sat.gob.mx/terceros\\_autorizados/donatarias\\_donaciones/Paginas/obligaciones\\_fiscales.aspx](http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx) (consultado el 10 de mayo de 2016).
63. SEGOB (2008), *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, SEGOB, México.
64. SEGOB (2012), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 y 2012*, SEGOB, México.
65. SEGOB (2015), Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2015, presentación realizada en el marco de la Reunión de Responsables de Coordinación de la Administración Pública Federal en relación al Compromiso de Gobierno CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, llevada a cabo el 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo532.pdf> (consultado en julio 2016).

66. SEGOB (2017), Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal, SEGOB, México, recuperado de <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf> (consultado en abril de 2018).
67. Serna, G. y A. Monsiváis (2006), “Investigar el Tercer Sector”, en *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación*, CEMEFI-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
68. SHCP (2014), Registro de Donatarias Autorizadas, México.
69. Schmitter, P. (1992), “Democracia corporativa: ¿Una expresión contradictoria? ¿Sólo herda? ¿Una salida prometedora de la coyuntura actual?”, en *Teoría del neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, p. 399-447, México.
70. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (2014), *Registro de Instituciones de Asistencia Privada*, DIF, México.
71. Tapia, M. (2011), “La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada”, en *Reformas Legislativas para Mejorar la Organización de los Ciudadanos*, Foro Público, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Foro Público: Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos, México.
72. Tapia, M. y G. Robles (2006), *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades AC-Indesol, México.
73. Tapia, M. y M. Verduzco (2013), *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, Alternativas y Capacidades AC, México.
74. Vargas, P. (2012, enero-abril), “Reinserción de las organizaciones civiles en México: estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados”, en *Espiral*, vol. XIX, núm. 53, p. 125-149, Universidad de Guadalajara, México, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v19n53/v19n53a5.pdf> (consultado en junio de 2016).
75. Verduzco, M. (2015), *Financiamiento del Gobierno Federal para organizaciones de la sociedad civil ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?*, Alternativas y Capacidades AC, México, disponible en [http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion\\_file/Financiamiento%20finalOK\\_o.pdf](http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion_file/Financiamiento%20finalOK_o.pdf) (consultado en junio de 2016).

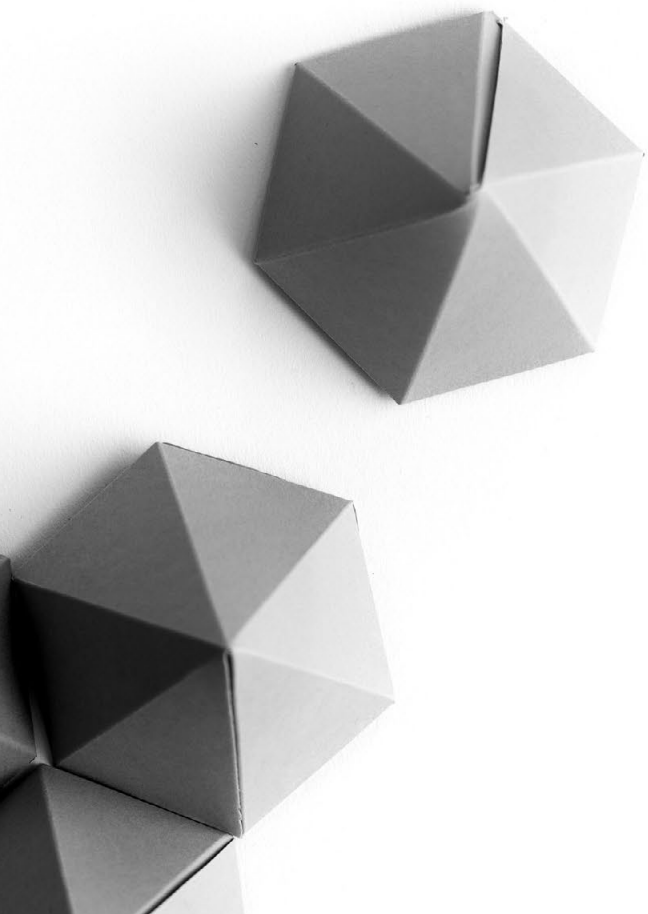
76. Verduzco, M. *et al.* (2009), *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social, Alternativas y Capacidades AC*, México.
77. Verduzco M., R. List y L. Salamon (2002), *Perfil del sector no lucrativo en México*, CEMEFI, México.

## DOCUMENTOS OFICIALES

78. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001 (última modificación: 12 de enero de 2012), artículo 143, México.
79. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004a), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004 (última modificación: 25 de abril de 2012), artículo 3, México.
80. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004b), *Ley de Asistencia Social*, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004 (última modificación: 19 de diciembre de 2012), México.
81. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004b, octubre 8), *Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta*, México.
82. Cámara de Diputados, *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 las organizaciones de la sociedad civil*, en *Anexo de la Cuenta Pública 2009 a 2015*, México.
83. Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015*, México.
84. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
85. Gobierno Federal (2016), *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 las organizaciones de la sociedad civil 2016*, México.
86. SEDESOL (2004), *Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2015*, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 2014, México.
87. SHCP (2016), *Reporte de Donatarias Autorizadas 2016*, SHCP, México.

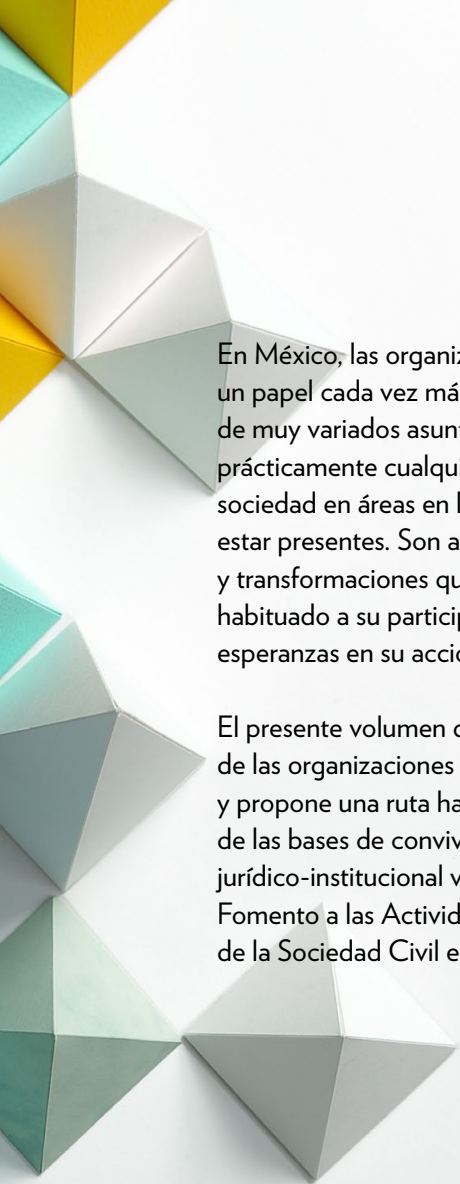












En México, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel cada vez más relevante en la atención de muy variados asuntos y problemáticas públicas. Asisten prácticamente cualquier ámbito de la vida cotidiana de nuestra sociedad en áreas en las que otros actores no han podido estar presentes. Son agentes imprescindibles de los cambios y transformaciones que nuestra sociedad anhela. Nos hemos habituado a su participación y se han cifrado importantes esperanzas en su acción.

El presente volumen dimensiona el papel y los retos de las organizaciones de la sociedad civil en el país, y propone una ruta hacia la actualización y el mejoramiento de las bases de convivencia con este sector a partir del marco jurídico-institucional vigente, del que la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil es una pieza fundamental.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su trabajo ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-94-3

