

Organizaciones de la Sociedad Civil y Presupuesto Público

Ideas clave

- > Las Organizaciones de la Sociedad Civil han permitido atender algunas demandas sociales, culturales y económicas de distintos grupos de la población ante fallas del Estado o del del mercado.
- > De las más de 40 mil registradas en 2017 solo el 5.7% recibió apoyos económicos, monto que representó el 0.09% del gasto público total.
- > De 2010 a 2017, los apoyos de la APF a las OSC alcanzaron los 59,288 millones de pesos; no obstante, su comportamiento mostró una tasa media de crecimiento real anual de -2.6%.

Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México, son agrupaciones constituidas legalmente que realizan una o algunas de las actividades contenidas en el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). La presencia de estas organizaciones ha permitido atender parte de los problemas de sociedades plurales y complejas a través de la descentralización de las funciones del Estado, tales como protección medioambiental, transparencia gubernamental, rendición de cuentas, educación, democracia participativa, ciencia y tecnología, respeto a los grupos étnicos minoritarios, entre otros (Chávez y González, 2018).

De acuerdo con Olvera (2000), en México las OSC tienen una organización formal aunque no necesariamente bien institucionalizada, sus miembros se adscriben voluntariamente y en su mayoría tienen una relación laboral con la misma; desarrollan labores bajo contratos, convenios y compromisos; son organizaciones de carácter privado; sus objetivos implican cambios sociales, políticos y económicos impulsados desde la sociedad civil y frecuentemente se orientan a prestar servicios a terceros de forma profesional. Además, constituyen un movimiento social orientado a la intervención pública de políticas sociales;

comparten normas, principios, valores y capacidades técnico-organizativas con el objetivo de incidir en la transformación social, política y económica de algo que se juzga “injusto, incorrecto o violatorio de principios fundamentales de orden ético”.¹

En el caso de México, según Girardo y Mochi (2011), el conjunto de sociedades civiles constituye un universo heterogéneo y diverso con una tipología variada en lo político, social e ideológico. Por ello, resulta complicado encontrar un contenido normativo común. Sin embargo, una característica peculiar de las OSC es que pertenecen a una dimensión institucional poco usual en donde lo público no es estatal. Las instituciones que componen este sector son organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones y organizaciones de apoyo y defensa de los derechos, organizaciones ciudadanas, instituciones de asistencia privada, asociaciones de vecinos, fundaciones, organizaciones de tipo cultural, de matiz religiosa, deportivas y de esparcimiento, urbanas territoriales, de comunidades indígenas, de estudios y análisis políticos, etc. También se las denomina tercer sector, economía solidaria, instituciones de asistencia privada sin fines de lucro, de promoción social y desarrollo, organizaciones civiles y, aunque no todas significan lo mismo, expresan la necesidad de buscar el bienestar de las personas ya sea a través de sus propias acciones o de su injerencia en la construcción de la agenda pública.

Las OSC pueden identificarse desde la perspectiva económica como productoras y distribuidoras de bienes y servicios con fines no lucrativos (tercer sector), distinguiéndose del primer sector (gobierno) y del segundo sector (empresas privadas lucrativas). En una visión simple de sus actividades, las OSC atienden las demandas sociales, culturales, y económicas de grupos específicos o minoritarios cuando el gobierno se ve limitado para hacerlo (fallas del Estado), o cuando las empresas no tienen suficientes incentivos para producir bienes y servicios por los que la sociedad esté dispuesta a pagar (fallas del mercado). No obstante, este tercer

¹ De acuerdo con Olvera (2000), estas organizaciones representan también la parte administrativa de un movimiento social y padecen de los mismos problemas y restricciones de las organizaciones institucionalizadas, tales como concentración de poder de decisión, búsqueda de la autopreservación

por encima de los objetivos supuestamente defendidos, faccionalismo político, falta de respeto a los derechos laborales, etc.; por lo que deben sujetarse a los mismos principios que les exigen al sistema político (civilidad, transparencia y legalidad, por ejemplo).

sector no está exento de fallas, entre las que se encuentran: la insuficiencia filantrópica (principalmente falta de recursos financieros); el particularismo filantrópico (atienden solo a un grupo o región y excluyen a otros); el paternalismo filantrópico (limitaciones para empoderar a los beneficiarios); y la afición filantrópica (falta de profesionalización de las OSC) (Chávez et al., 2018).

En México existen casos que muestran la legitimidad que ha alcanzado la sociedad civil cuando se organiza en redes de colaboración voluntaria, independientes del Estado y del mercado y consiguen proponer soluciones, incluso legislativas, a problemáticas públicas. Además, la capacidad y orientación pública son la base de la legitimidad de su actuación (Hernández y Parra, 2017).²

Este tipo de organizaciones (sin fines de lucro) participaron con alrededor del 1.35% del PIB nacional en 2017 de acuerdo con cifras reportadas por INEGI, y del cual las organizaciones religiosas y las de enseñanza e investigación privadas aportaron el 33.5% y el 27.2%, respectivamente. En el sector laboraban cerca de 2.6 millones de personas de las cuales 74% eran voluntarios y 26% personal remunerado.³

Pese a la importancia que han adquirido en la atención a los distintos problemas sociales que enfrenta el país, las OSC muestran también limitantes a su financiamiento, pues los recursos son escasos y deben competir por ellos.

La presente nota tiene por objeto mostrar la evolución reciente del financiamiento público a las OSC. En la primera sección, se hace un breve análisis del marco jurídico de este tipo de organizaciones y del proceso que siguen para acceder a recursos públicos. En la segunda sección se presenta la evolución reciente de los recursos transferidos a las OSC por parte del gobierno federal. Por último, se presentan algunas de las propuestas que distintos especialistas han hecho para mejorar la colaboración entre el gobierno federal y las OSC.

² Por ejemplo, diversas OSC contribuyeron a la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia de 2008, a la creación de la Ley General de Vida Silvestre; a la creación de la Nueva Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro de 2010; a la creación de un Presupuesto Federal Etiquetado para las Mujeres; a la Ley General de Víctimas de 2013, entre otras. Las alianzas y coaliciones exitosas comparten las siguientes cualidades: plantean problemáticas y soluciones de interés general, no sectoriales o particulares; se presentan como iniciativas ciudadanas apartidistas; construyen una agenda común; son de naturaleza plural; establecen alianzas estratégicas con actores influyentes (expertos, legisladores, personas con autoridad moral, empresarios y medios de comunicación, alianzas internacionales, etc.); transparencia y rendición de cuentas, solidaridad y reciprocidad; respeto a sus diferencias; entre otras (ver Hernández y Parra, 2017).

³ El INEGI (2017) establece que, por definición jurídica, una Asociación Civil, Institución de Asistencia Privada, Asociación de Beneficencia

1. Marco Legal

La libre asociación de los ciudadanos con el objetivo hacer alguna petición o, incluso, protesta ante alguna autoridad, está respaldado como derecho por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917. Sin embargo, de acuerdo con Verduzco (2015), es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) el primer ordenamiento jurídico que respalda a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2004.

El artículo 5 de la LFFAROSC establece que las OSC que el Gobierno Federal se compromete a fomentar y que son susceptibles de obtener apoyos y estímulos económicos son las que concentren sus actividades principalmente en:

- Asistencia social;
- Apoyo a la alimentación popular;
- Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- Asistencia jurídica;
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- Promoción de la equidad de género;
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- Promoción del deporte;
- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, la flora y la fauna, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo

Privada e Institución de Beneficencia Privada no tiene por objeto realizar actividades preponderantemente económicas y dentro de éstas considera a organizaciones como clínicas, hospitales, escuelas, colegios o universidades, entre otras. Además, en el segmento identificado como el tercer sector, incluye tanto organizaciones que llevan a cabo la provisión de servicios que destinan al mercado a precios competitivos y que son suficientemente altos como para tener influencia significativa sobre la demanda de sus servicios, como la prestación gratuita o mediante cuotas de corresponsabilidad de los hogares usuarios de dichos servicios. Incluye organizaciones gremiales de profesionales, asociaciones industriales, manufactureras o agrícolas; cámaras de comercio, laboratorios de investigación o prueba; u otras organizaciones o institutos que tengan como objeto llevar a cabo actividades de protección y promoción de los intereses de las sociedades y personas morales que las crean.

sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;

- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- Participación en acciones de protección civil;
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
- Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana;
- Las que determinen otras leyes.

Es importante mencionar que, de acuerdo con dicha Ley, estas organizaciones no deben perseguir fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Además, no deben existir entre sus directivos y los servidores públicos (encargados de otorgar o autorizar los apoyos económicos) relaciones de interés o nexos de parentesco.

Una vez que una OSC es constituida y reconocida por el Gobierno Federal, de acuerdo al artículo 6 de la LFFAROSC, se le otorga el derecho de participar en la planeación, ejecución, seguimiento de las políticas y consulta instaurados por la Administración Pública Federal (APF) relacionadas con las actividades de la OSC, participar en los mecanismos de contraloría social y recibir asesoría, capacitación para el mejor cumplimiento de sus actividades, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos relacionados con sus actividades.

Además, las OCS pueden acceder a estímulos económicos como: incentivos fiscales, apoyos económicos y administrativos, recibir donativos y aportaciones, además de no ser contribuyentes del Impuesto sobre la Renta (ISR). Esto se traduce en que una OSC, reconocida por el Gobierno Federal, puede recibir financiamiento público y donaciones, y estas últimas pueden deducirse en el pago del ISR por parte de los donantes.

Para acceder a financiamiento público que otorgue la APF, el artículo 7 de la LFFAROSC contempla distintas obligaciones, principalmente: estar inscritas en el Registro Federal de las OSC (RFOSC), contar con órganos de dirección y de representación, con un sistema de contabilidad aceptado, así como proporcionar la información que les sea requerida por la autoridad competente sobre sus fines, estatutos,

programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales y extranjeras, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban.

Para llevar a cabo lo anterior, la fracción V del artículo 7 de la LFFAROSC señala que deberán “informar anualmente a la Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades”.

Dicha Comisión de las OSC se constituye por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 10 de la LFFAROSC con el propósito de facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas.⁴

Las demás dependencias o entidades de la APF participan a invitación de la Comisión, cuando se traten asuntos de su competencia. La Secretaría Técnica está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que de manera particular tiene la facultad de interpretación de citada Ley para efectos administrativos.

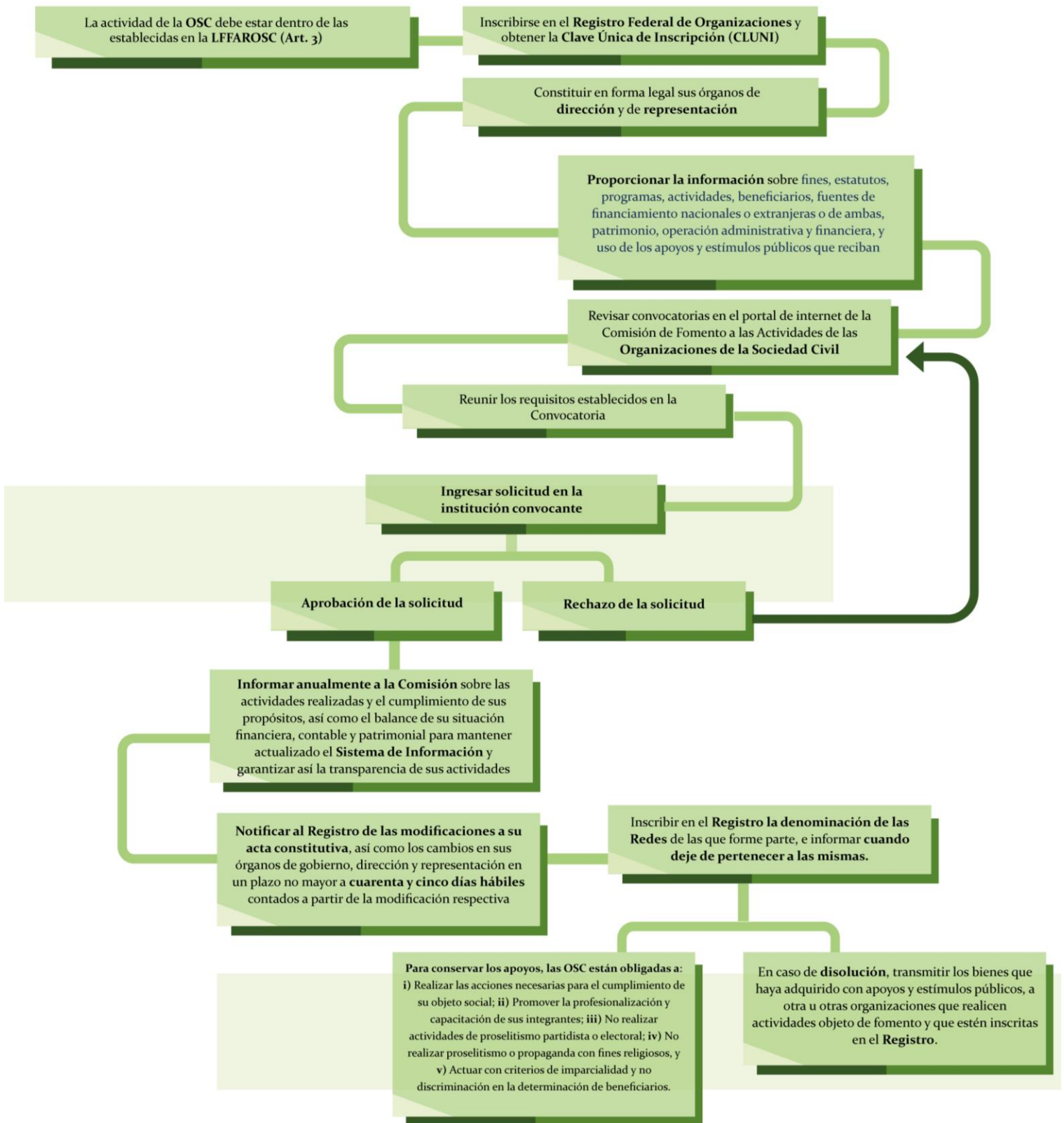
La Comisión tiene entre sus atribuciones definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC, evaluar las políticas y acciones de fomento, promover el diálogo entre el sector público, social y privado y conocer las infracciones e imponer sanciones a las OSC. Adicionalmente, es la encargada de crear el RFOSC que estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión.

El Diagrama 1 sintetiza las acciones a realizar por parte de las OSC para acceder a programas de fomento y apoyos económicos por parte de la APF, así como para continuar con su obtención a través del tiempo.

⁴ La Comisión se conforma por un representante, con rango de subsecretario u homólogo, al menos de cada una de las siguientes dependencias:

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Diagrama 1. Procedimiento para la obtención de financiamiento federal para la Organizaciones de la Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia con base en LFFAROSC.

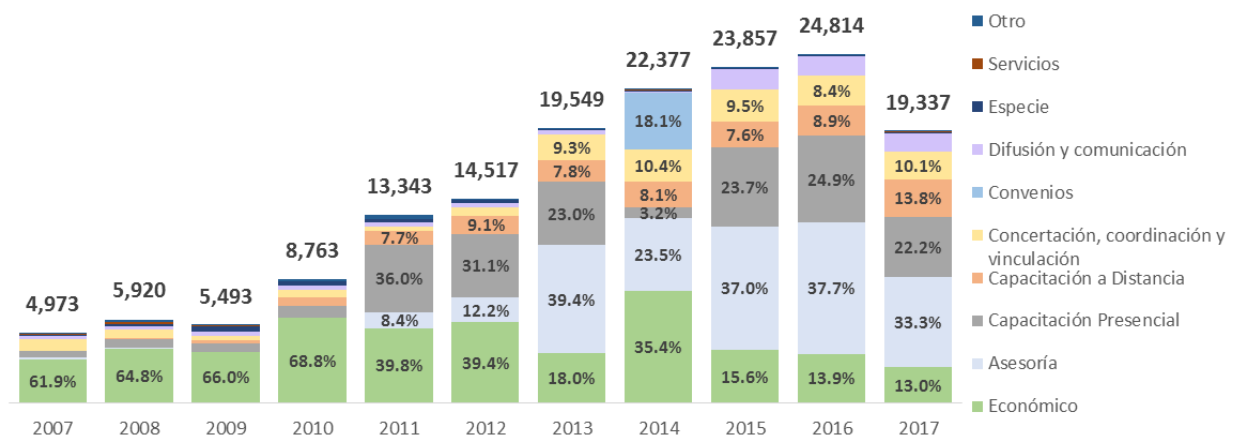
A partir de 2005, la APF aumentó las acciones de fomento y los estímulos económicos a las OSC. Cabe mencionar que en 2013, a raíz del Compromiso CG-090 de la administración federal, de acuerdo con el “Informe de labores 2016” del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), se plantearon tres objetivos en materia de fomento y promoción de los actores sociales y de la sociedad civil organizada para el periodo 2013-2018: 1) fortalecerse como instancia de formación y vinculación de actores sociales; 2) visibilizar el impacto social de las OSC, dando prioridad al aspecto cualitativo, es decir, los cambios que los modelos de interacción de las OSC producen en la vida de las personas; y 3) fortalecer la confianza pública y la vinculación entre actores sociales y gobierno, por medio de acciones de capacitación. Por su parte, el 11 de agosto de 2017 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la APF.

Las acciones de fomento comprenden: asesoría, capacitación a distancia, capacitación presencial, convenios, difusión y comunicación, económico, especie, servicios, concertación, coordinación y vinculación, otro. En 2007 las acciones de fomento que representaban apoyos económicos para las OSC representaban el 61.9% del total de las acciones, para 2017 representaron el 13.0% (Ver Gráfica 1).

De acuerdo con 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” de 2017, los apoyos económicos son transferencias de recursos públicos otorgados a las OSC para el fomento de sus actividades, pueden ser vía donativos o programas sujetos a reglas de operación u otros subsidios de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la normatividad específica de cada dependencia o entidad.

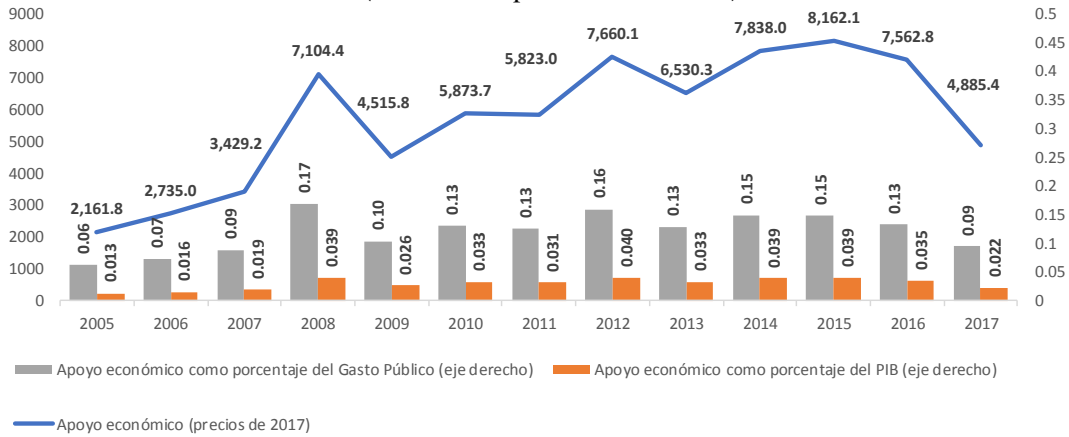
Por su parte, de acuerdo con el mismo documento, también se pueden celebrar convenios que son definidos como acuerdo de voluntades que pertenecen al derecho público con carácter obligatorio. Se pueden celebrar con el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias o entidades paraestatales, para la realización de acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, con la participación de grupos sociales, particulares interesados o comunidades indígenas. Se trata de la concreción de la participación social activa y corresponsable en la ejecución de las acciones de gobierno, particularmente de aquellas con impacto social y que pueden involucrar transferencias de recursos públicos.

Gráfica 1. Acciones de fomento realizadas por la APF



Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes anuales de las acciones de fomentos y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de OSC.

Gráfica 2. Apoyos económicos de la APF a las OSC
(Millones de pesos de % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes anuales de las acciones de fomentos y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de OSC.

En específico, el Reglamento de la LFFAROSC establece que los derechos de las OSC se otorgarán conforme a los recursos aprobados en el PEF y que las dependencias y entidades de la APF, con la finalidad de evitar duplicidad en el otorgamiento de dichos apoyos y estímulos y de prevenir conductas irregulares que puedan afectar la realización de las actividades, deberán consultar el Sistema de Información del Registro. Sin embargo, estos ordenamientos no establecen un diseño único a través del cual las OSC pueden tener acceso a los apoyos públicos otorgados a través de programas federales sujetos a reglas de operación; con lo que se permite que organizaciones como los Patronatos de Fomento Educativo tengan acceso a estos recursos bajo la personalidad jurídica de asociaciones civiles (Chávez y González, 2018).

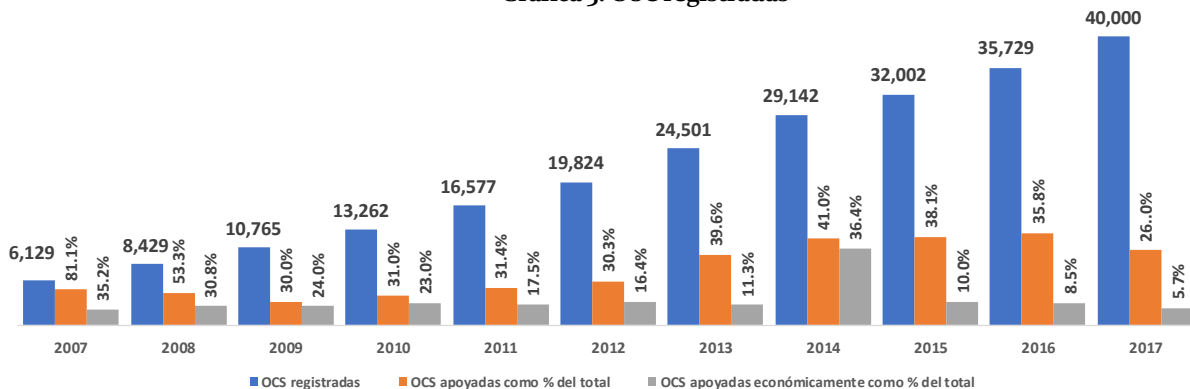
En 2017 los apoyos económicos, incluyendo convenios, representaron 4,885.4 millones de pesos (mdp) lo que representó 0.09% del gasto público. El mayor monto erogado en estos rubros fue en 2015 por

8,132.1 mdp de 2017, lo que representó 0.15% del gasto público (Ver Gráfica 2).

Cabe mencionar que la entrega de apoyos y estímulos a las OSC, con cargo a los recursos previstos en el PEF, sólo se sujeta a disposiciones aplicables a la materia, y en ningún caso dichos recursos podrán ser utilizados para cubrir el gasto corriente de las Organizaciones, con base en el artículo 16 del Reglamento de la LFFAROSC.

Los datos de los informes anuales de las acciones de fomentos y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de OSC, indican que en 2007 había 6,129 OSC registradas, de las cuales el 81.1% recibía algún tipo de apoyo y el 35.2% obtenía apoyo económico. Para 2017 existían más de 40,000 OSC; sin embargo, sólo el 26.0% recibió algún tipo de apoyo y únicamente el 5.7% recibió apoyo económico (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3. OSC registradas



Fuente: Elaboración propia con base en información de los informes anuales de las acciones de fomentos y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la APF a favor de OSC.

2. Recursos públicos federales transferidos a las OSC

En materia del ejercicio del gasto público, la LFFAROSC establece la obligación de la Comisión, en coordinación con las dependencias y entidades de la APF, para elaborar y publicar un Informe Anual de acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de OSC; el cual se incluirá como un apartado específico del informe anual que rinde el Ejecutivo al Congreso de la Unión y el de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF).

En este marco de referencia, el informe específico publicado como anexo de la CHPF permite identificar que durante el periodo 2010-2017, las dependencias de la APF han transferido apoyos a las OSC por un total de 59,288.3 mdp (a precios de 2017) bajo los rubros Económico y Convenios. Sin embargo, en 2017 se observó una contracción de dichas transferencias, por lo que se tiene una tasa media de crecimiento anual real (TMCAR) negativa por 2.6%. Si bien el IMSS y la Secretaría de Salud son las entidades que presentan las mayores TMCAR para el mismo periodo, es la Secretaría de Educación Pública quien otorga mayores apoyos a OSC (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Asignación de recursos públicos a OSC en rubro Económico y de Convenios, 2010-2017
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Ramo Presupuestario	2010		2011		2012		2013	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %
Secretaría de Gobernación			43.4	1.0	0.6	0.01	40.0	0.74
Secretaría de Relaciones Exteriores			0.5	0.0	0.5	0.01		
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	817.0	18.8	535.8	11.7	473.2	7.6	204.2	3.78
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	489.3	11.2	460.7	10.1	487.9	7.8	462.3	8.55
Secretaría de Economía	527.7	12.1	881.0	19.3	1,296.5	20.7	483.8	8.94
Secretaría de Educación Pública	1,393.1	32.0	1,446.1	31.7	2,437.2	39.0	2,903.9	53.69
Secretaría de Salud	155.1	3.6	215.5	4.7	233.0	3.7	235.4	4.35
Secretaría de la Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	316.5	7.3	226.1	5.0	256.4	4.1	173.1	3.20
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	43.3	1.0	120.1	2.6	107.3	1.7	124.1	2.29
Procuraduría General de la República								
Secretaría de Energía	47.3	1.1			33.2	0.5	35.2	0.65
Secretaría de Desarrollo Social	541.1	12.4	620.7	13.6	903.5	14.5	486.3	8.99
Secretaría de Seguridad Pública	7.5	0.2						
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología			7.1	0.2			248.3	4.59
Entidades No Sectorizadas								
Cultura								
Instituto Mexicano del Seguro Social	5.8	0.1	6.1	0.1	17.1	0.3	12.3	0.23
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	6.5	0.1	2.4	0.1	2.8	0.04		
Petróleos Mexicanos								
Comisión Federal de Electricidad								
TOTAL	4,350.4	100.0	4,565.4	100.0	6,249.1	100.0	5,408.9	100.0

Ramo Presupuestario	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %
Secretaría de Gobernación			2.2		0.2	0.002	13.3	0.3
Secretaría de Relaciones Exteriores					6.0	0.1	6.5	0.1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	427.2	6.30	256.9	3.54	291.1	4.1	126.3	2.6
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	761.9	11.24	526.9	7.26	524.2	7.4	645.3	13.2
Secretaría de Economía	306.8	4.52	301.8	4.16	111.5	1.6	158.5	3.2
Secretaría de Educación Pública	3,507.8	51.74	3,875.1	53.40	3,889.6	54.9	1,884.1	38.6
Secretaría de Salud	366.0	5.40	640.1	8.82	411.4	5.8	348.2	7.1
Secretaría de la Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	201.5	2.97	205.7	2.83				
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	200.4	2.96	134.9	1.86	265.3	3.7	61.5	1.3
Procuraduría General de la República					0.4	0.0		
Secretaría de Energía	59.8	0.88	236.6	3.26	12.6	0.2		
Secretaría de Desarrollo Social	654.9	9.66	716.2	9.87	931.1	13.1	394.7	8.1
Secretaría de Seguridad Pública								
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	276.2	4.07	340.2	4.69	347.3	4.9	17.7	0.4
Entidades No Sectorizadas					146.6	2.1	120.4	2.5
Cultura							996.0	20.4
Instituto Mexicano del Seguro Social	16.9	0.25	16.8	0.23	18.5	0.3	19.7	0.4
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado			3.0	0.04	1.3	0.0	6.3	0.1
Petróleos Mexicanos					31.0	0.4	24.0	0.5
Comisión Federal de Electricidad					95.8	1.4	62.4	1.3
TOTAL	6,779.3	100.0	7,256.3	100.0	7,083.9	100.0	4,884.9	100.0

Nota: Se emplea como deflactor el índice de precios implícito del Producto Interno Bruto 2017=100.

Fuente: Elaboración propia con información de la CHPF 2010 a 2017, SHCP.

Respecto a la distribución de los recursos por programas de la APF, la información disponible para 2016 permite identificar que el 61.7% de los recursos entregados a OSC estuvieron alineados a alguno de los 25 programas que se reportan, mientras que el restante 38.3% no estuvo especificado (ver Cuadro 2). Los montos asignados por programa han aumentado, al pasar de 41.8% en 2014 a 57.1% en 2015 y 61.7% en 2016.

Los programas que destacan por el monto otorgado como apoyos a OSC son Educación para Adultos (INEA) con 1,624.4 mdp, esto es 22.9% del total transferido en 2016; Atención a la Demanda de Educación para Adultos con 1,463.8 mdp, 20.2% del total en 2015; y Programa Integral de Desarrollo Rural con 723.0 mdp, 10.7% del total en 2014 (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Fomento de la Administración Pública Federal para las OSC
(Millones de pesos corrientes y porcentaje)

Programa	2014		2015		2016	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %
Atención a la Demanda de Educación para Adultos			1,463.8	20.2		
Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable					85.9	1.2
Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad					42.7	0.6
Becas de Posgrado y Otras Modalidades de Apoyo a la Calidad	1.4	0.0				
Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	268.3	4.0	138.2	1.9		
Cultura Física	12.0	0.2	9.0	0.1		
Deporte	71.8	1.1	54.4	0.7		
Educación para Adultos (INEA)					1,624.4	22.9
Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación					74.3	1.0
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	1.6	0.0				
Fondo Nacional Emprendedor	20.2	0.3	37.8	0.5	13.1	0.2
Fortalecimiento sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	12.9	0.2	5.5	0.1	12.2	0.2
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación			26.9	0.4		
Pensión para Adultos Mayores	2.6	0.0	2.1	0.0	1.9	0.0
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	8.9	0.1	8.5	0.1		
Programa de Apoyo a la Vivienda						
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	15.9	0.2	4.5	0.1		
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	2.0	0.0	2.1	0.0		
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	0.0	0.0			4.1	0.1
Programa de Apoyos a la Cultura	0.0	0.0			22.3	0.3
Programa de Apoyos a Pequeños Productores						
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	30.2	0.4	312.2	4.3		
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	47.2	0.7	75.0	1.0	100.2	1.4
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	5.2	0.1	2.8	0.0	13.9	0.2
Programa de Coinversión Social	311.8	4.6	326.8	4.5	245.2	3.5
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible					0.9	0.0
Programa de Cultura Física y Deporte					325.2	4.6
Programa de Empleo Temporal (PET)	243.8	3.6	236.8	3.3	506.4	7.1
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	26.8	0.4	29.4	0.4	16.2	0.2
Programa de Fomento a la Economía Social					3.3	0.0
Programa de Productividad Rural					521.1	7.4
Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	38.9	0.6	3.4	0.0	3.2	0.0
Programa Integral de Desarrollo Rural	723.0	10.7	523.5	7.2		
Programa Nacional de Becas	26.8	0.4	148.7	2.0	347.4	4.9
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural	32.8	0.5	41.1	0.6	33.4	0.5
Programa Nacional Forestal Pago por Servicios Ambientales	14.3	0.2	29.8	0.4		
Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación	252.1	3.7	222.9	3.1	52.5	0.7
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias			5.6	0.1		
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	44.5	0.7	17.0	0.2	17.8	0.3
Programa para la Productividad y Competitividad Industrial					12.5	0.2
Programas de Apoyo de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero para acceder al crédito y fomentar la integración económica y financiera para el desarrollo rural. (Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito.)					291.1	4.1
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	618.9	9.1	417.9	5.8		
n.d.	3,945.3	58.2	3,110.6	42.9	2,712.9	38.3
Total	6,779.3	100.0	7,256.3	100.0	7,083.9	100.0

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Fuente: Elaboración propia con información del INDESOL.

Los apoyos otorgados a las OSC se ejercieron bajo diversos conceptos; sin embargo, sólo los correspondientes a los rubros Económico y de Convenios son cuantificados en forma monetaria. En 2016, se benefició a 2,979 OSC con apoyos del rubro Económico por 6,983.4 mdp, equivalentes al 98.6% del monto total, mientras que 54 OSC recibieron apoyos por Convenios por 100.5 mdp, 1.4% del total (ver Cuadro 3).

La información reportada por el Indesol a nivel de CLUNI corresponde a 2016, en la que se identifica los apoyos monetarios otorgados a 3,011 OSC mediante los rubros Económico y Convenios; entre las cuales destacan por los montos que les fueron otorgados y que, en conjunto, representan el 12.5% de los apoyos totales entregados en ese mismo año⁵ (ver Cuadro 4).

Cuadro 3. Fomento de la Administración Pública Federal para las OSC

(Millones de pesos corrientes y porcentaje)

Rubros	2016				2017			
	Acciones de fomento	N° de OSC *	Monto (mdp)	Distribución %	Acciones de fomento	N° de OSC *	Monto (mdp)	Distribución %
Fomento								
Asesoría	9,357	8,305	0		6,436	5,903	0	
Capacitación a Distancia	2,201	2,201	0		2,672	2,660	0	
Capacitación Presencial	6,177	4,127	0		4,291	2,933	0	
Convenios	55	54	100.5	1.4	28	26	35.7	0.7
Difusión y comunicación	1,323	1,155			1,303	1,194	0	
Económico	3,457	2,979	6,983.4	98.6	2,514	2,249	4,849.7	99.3
Especie	80	80	0		65	60	0	
Servicios	46	46	0		44	42	0	
Diálogo e interacción gobierno – sociedad civil								
Concertación, coordinación y vinculación	2,093	1,565	0		1,944	1,286	0	
Otro	25	25	0		40	40	0	
Total	24,814	12,793	7,083.9	100.0	19,337	10,382	4,885.4	100.0

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Finanzas del IBD con información del INDESOL.

En 2017, al disminuir los apoyos monetarios entregados a las OSC, también se redujo el número de éstas que fueron apoyadas bajo ambos rubros. En el Económico se entregaron 4,849.7 mdp a 2,249 OSC y en Convenios 35.7 mdp a 26 OSC. No obstante, el rubro Convenios significó el 0.7% de los apoyos totales para ese año.

Por tanto, entre 2016 y 2017, mientras los recursos transferidos a las OSC disminuyeron en 35.4% real, el número de OSC apoyadas disminuyó en 18.8%.

Los datos de 2017 corresponden a los reportes integrados en el sistema de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con los cuales se identifica que estas organizaciones recibieron menores recursos que en 2016 (concentran el 7.8% de los apoyos totales). Entre ellas, destaca la Fundación Universidad Nacional Autónoma de México con una disminución anual de 69.2% real y el Patronato Pro-Educación de los Adultos del Estado de Oaxaca con 34.9% menos.

Cuadro 4. OSC con mayores recursos federales recibidos, 2016-2017

(Pesos corrientes y porcentajes)

CLUNI	Razón social	Figura jurídica	Dependencia	Entidad	Estatus	2016		2017		Variación 2016-2017	
						Monto	% del total	Monto	% del total	Absoluta	Real %
FUN93010809011	Fundación Universidad Nacional Autónoma de México	Asociación Civil	PEMEX / CFE / IMSS / SEP	Pemex Corporativo / CFE / IMSS / CONACULTA, Subsecretaría de Educación Superior	Activa	360,372,092	5.1	118,450,000	1.6	-241,922,092	-69.2
PFE81091015012	Patronato de Fomento Educativo en el Estado de México	Asociación Civil	SEP	INEA	Activa	150,295,346	2.1	119,083,577	1.6	-31,211,769	-25.8
PFE94091107017	Patronato de Fomento Educativo en el Estado de Chiapas	Asociación Civil	SEP	INEA	Inactiva	129,890,724	1.8	107,513,763	1.5	-22,376,961	-22.5
AAA06121209016	Asociación Azteca Amigos de la Cultura y las Artes	Asociación Civil	CFE / SEP	CFE / CONACULTA	Activa	128,500,000	1.8	136,699,996	1.9	8,199,996	-0.4
PPE97112820016	Patronato Pro-Educación de los Adultos del Estado de Oaxaca	Asociación Civil	SEP	INEA	Activa	117,960,403	1.7	81,923,181	1.1	-36,037,222	-34.9

Nota: Se emplea como deflactor el índice de precios implícito del Producto Interno Bruto 2017=100.

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Finanzas del IBD con información del INDESOL y de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

⁵ El detalle de las 3,011 OSC apoyadas en 2016, se puede consultar en el anexo electrónico de este documento.

3. Propuestas de especialistas para mejorar el financiamiento de las OSC

Distintos especialistas han vertido diagnósticos y propuestas para elevar el financiamiento que obtienen las OSC tanto por parte del sector privado como del sector público. Como se mencionó anteriormente, las OSC reciben por parte de la APF e Indesol recursos a través de donativos, subsidios, convenios y programas de coinversión social. Sin embargo, parte de las OSC autorizadas para recibir estos recursos son dependencias oficiales constituidas como asociaciones civiles (llamadas GONGO, por el inglés *government no goverment*), como las federaciones deportivas que coordina la CONADE, los institutos estatales del INEA, los Centros de Integración Juvenil e incluso instituciones académicas como el CIDE, que están registrados como Asociaciones Civiles. Lo anterior, no permite cuantificar realmente los recursos que el Estado aporta a las OSC, por lo que es necesario contar con información presupuestal y reglas de operación específicas para las organizaciones privadas.

Por otro lado, el Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC (2018), reconoce avances en materia de participación ciudadana, pero también que aún existe desconocimiento de la mayoría de los actores sobre lo que hace la sociedad civil, incluso entre la academia, los legisladores y la Comisión de Fomento.⁶ El Consejo considera necesario que exista un Programa Especial de Fomento a las OSC que obligue a las dependencias de la APF a articularse de forma transversal en torno al fomento, pues las disposiciones actuales no garantizan la suficiente vinculación y la aplicación de recursos.

El propio Consejo señala que hasta el 35% de los recursos destinados a las OSC se destinan a las organizaciones cuasi gubernamentales (GONGO) y que existe opacidad en el otorgamiento de recursos federales destinados a las OSC.⁷ Ante ello, propone incluir un presupuesto específico para la coordinación, implementación, monitoreo y evaluación de la política de fomento a las OSC, así como contar con reglas de operación públicas que establezcan montos claros de inversión y que se garantice la transparencia en la asignación de recursos mediante la publicación de los resultados; propone además, que se mejoren los tiempos de asignación y se creen presupuestos multianuales, así como la creación de un fideicomiso común a todas las secretarías de estado y dependencias que apoyan a las OSC. Otras de las propuestas del

Consejo Técnico se refieren a no limitar los gastos de administración al 5% de los donativos y eliminar el 7% de deducibilidad sobre las utilidades, entre otras.

Cabe señalar que, aunque las OSC contribuyen a la prestación de servicios básicos, a incidir en políticas públicas, a promover y defender los derechos humanos, el estado de derecho y a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, el entorno en el que se desarrollan no les es del todo favorable. De acuerdo con Gómez et al., (2019), el 69% de la ciudadanía les tiene poca o nula confianza, lo que se traduce en escasez de donaciones. Adicionalmente, en la actualidad les preocupa la decisión del gobierno federal de no transferir recursos públicos a las OSC con el propósito de evitar discrecionalidad, opacidad y corrupción, lo cual dificultará el financiamiento de organizaciones pequeñas principalmente. Estas autoras destacan que para fortalecer la confianza de la ciudadanía y con ello los donativos y el financiamiento que reciben, es necesario mejorar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas tanto hacia las autoridades como a los donantes y la comunidad en la que trabajan; también proponen fortalecer los procesos de monitoreo, evaluación y sistematización de procesos y resultados de su trabajo para hacerlo visible a la ciudadanía. Proponen también construir una estrategia de inversión social en la que los donantes conozcan las necesidades de las OSC y les permitan contar con presupuestos multianuales, fortaleciendo las relaciones colaborativas entre donantes y beneficiarios y fomentando la cultura filantrópica y el voluntariado.

Otro de los problemas respecto del financiamiento de las OSC que es necesario atender es el mecanismo de entrega de apoyos económicos el cual, según Verduzco (2015), es poco transparente e imparcial, por lo que recomienda que las dependencias tengan un mandato institucional para diseñar y operar los programas y que se garantice el acceso igualitario de las OSC a la información sobre la oferta de financiamiento público. Además, este autor coincide en que el financiamiento público a las OSC es mucho menor del que se reporta por la inclusión de los montos de apoyos a GONGO y en cuanto a las OSC señala que en la práctica no se constata que destinen la totalidad de sus ingresos a su objeto social, que pueden utilizar recursos para su auto-beneficio aunque la Ley de Fomento lo prohíbe. Propone tres dimensiones para el análisis de los apoyos económicos a OSC: 1) Divulgación sobre la oferta de apoyos (claridad en reglas, características, criterios y

⁶ En el mismo sentido, Chávez et al., (2018), señala que las OSC no sólo se enfrentan a la desconfianza de la ciudadanía sino a un marco institucional que condiciona sus actividades al limitar los apoyos públicos al año fiscal en curso, así como los gastos administrativos necesarios para su operación. Estos autores consideran que la falta de un presupuesto específico (como porcentaje del PIB) para el fomento de las actividades de las OSC impide dar continuidad a sus actividades en períodos mayores a un año.

⁷ Una parte sustantiva del apoyo público al fomento de las actividades de las OSC se concentra en los GONGO, las cuales obtienen financiamiento público sin sujetarse a reglas de operación, comités de selección o dictaminación, convocatorias y mecanismos de dictaminación y auditoría (Chávez et al., 2018).

montos), 2) Reglamentación para el ejercicio del recurso público (mecanismos imparciales para selección de propuestas, publicación de resultados de dictaminaciones, responsabilidades y plazos para la ejecución claros) y 3) Transparencia sobre los resultados y continuidad de los apoyos (convocatorias regulares, publicación de resultados del ejercicio y las evaluaciones, publicación de convenios, de OSC apoyadas y los montos, publicación de evaluaciones o auditorías).

5. Consideraciones finales

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) permiten atender diferentes demandas sociales, culturales y económicas de distintos grupos de la población que no son cubiertas de forma suficiente por el gobierno; es decir, si cumplen de forma eficiente con sus actividades aminoran las fallas del Estado existentes. Asimismo, atienden la escasez de bienes y servicios cuando las empresas privadas no cuentan con incentivos suficientes para ofrecerlos, esto es, permiten aminorar las fallas del mercado. No obstante, las OSC no están libres de fallos y limitaciones. Entre los primeros se puede mencionar la insuficiencia filantrópica, así como el particularismo, el paternalismo y la afición filantrópicas.

En México, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) establece las características que deben reunir las organizaciones para conformarse como una OSC, así como las actividades que pueden desempeñar y el procedimiento que deben llevar a cabo para ser susceptibles de recibir apoyo por parte de la Administración Pública Federal (APF).

Si bien el número de OSC ha venido en aumento, de las 40 mil registradas en 2017, solo el 5.7% recibió apoyos económicos por un monto que representa el 0.09% del gasto público total. De 2010 a 2017, los apoyos de la APF a las OSC alcanzaron los 59,288 mdp; no obstante, su comportamiento mostró una tasa media de crecimiento real anual de -2.6%.

Destaca que una parte considerable de los recursos canalizados a las OSC se dirige a las denominadas GONGOS, que son organismos gubernamentales que a la vez son Asociaciones Civiles, lo cual dificulta contabilizar el monto real de apoyo público a la sociedad civil.

Entre las propuestas que distintos especialistas han elaborado para fortalecer el financiamiento de las OSC se encuentra: elevar la confianza tanto de la ciudadanía como del gobierno hacia las organizaciones del sector; crear programas especiales de fomento; garantizar un porcentaje de recursos del presupuesto público a las

OSC; incluir reglas de operación públicas con montos claros de inversión; transparencia en la asignación de recursos; que se les permita contar con presupuestos multianuales; crear un fideicomiso común a todas las secretarías y dependencias de la APF que apoyan a las OSC; eliminar, o bien, elevar los límites establecidos tanto a los gastos de administración como a la deducibilidad sobre utilidades; vincular de forma más estrecha a los donantes con las actividades de las organizaciones y fortalecer la filantropía y el voluntariado.

Referencias

- Chávez, C., y González, P., (2018), Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC. Instituto Belisario Domínguez.
- Consejo Técnico Consultivo de la LFFAROSC (2018), la Agenda de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico consultivo, 2019-2023, abril de 2018. Disponible en: <https://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo853.pdf>
- Girardo, C., y Mochi, P., (2011), Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales, en Economía, Sociedad y Territorio, vol. xii, núm. 39, 2012, 333-357.
- Gómez, A., Nieto, M., y Olvera, M., (2019), Agenda de fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada. Acciones para contribuir a elevar su impacto en el desarrollo social de México a 2030. Alternativas y Capacidades, A.C. <https://alternativasycapacidades.org/docs/default-source/publicacionesPdf/agenda-de-fortalecimiento-del-sector-social-2030.pdf?sfvrsn=0>
- INEGI (2018), Cuenta satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro en México 2017. Comunicado de prensa 645/18, 10 de diciembre de 2018. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCntaNal/CSIFL2017.pdf>
- INEGI (2017), Cuentas satélite de las Instituciones sin fines de lucro. Sistema de cuentas nacionales de México. Fuentes y metodologías, año base 2013. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/isfl/2013/metodologias/SCNM_Metodo_ISFL_B2013.pdf
- 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 (2017). www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo916.pdf

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2018), nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2018, enlace en: www.diputados.gob.mx.

Olvera, A., (2000), Organizaciones de la Sociedad Civil: breve marco teórico. Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector, El Colegio Mexiquense.

Verduzco, M. I. (2015), Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos? Alternativas y capacidades, WK Kellogg Foundation, México.