

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO: PROPUESTAS PARA SU FOMENTO¹

PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE²

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México
pgonzalezulloa@politicas.unam.mx

El objetivo de este artículo es analizar la Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), a partir de las limitaciones legales, institucionales y presupuestales a las que se enfrentan las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) en México; esto, con la finalidad de comprender la situación actual y preocupaciones de la sociedad civil organizada en el país, así como hacer propuestas viables que promuevan significativamente su fomento.

Palabras clave: Organizaciones de la Sociedad Civil, Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y políticas públicas.

-
- 1 Un primer acercamiento a este artículo se dio en Chávez Becker y González Ulloa (2018), sobre todo en las recomendaciones. Cabe destacar que el momento político en México ha cambiado de manera sustancial, lo cual ha permeado de forma central a este nuevo acercamiento y los datos que se presentan y analizan. Este artículo es resultado del proyecto PAPIIT: “Panorama y desafíos de la sociedad civil en México a través de sus organizaciones (IN308320)”, DGAPA/UNAM. Agradezco a las becarias y los becarios que han apoyado a lo largo del proyecto, en especial a Araceli Gómez y Osmar Cervantes.
 - 2 Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se le otorgó el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos (RDUNJA) 2017. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Fue representante de los sectores académico, profesional, científico y cultural ante el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN MEXICO: PROPOSALS FOR ITS PROMOTION

The objective of this research is to analyze the Federal Law for the Promotion of Activities Carried out by Civil Society Organizations (LFFAROSC), based on the legal, institutional and budgetary limitations faced by Civil Society Organizations (CSO's) Mexico; this, to understand the current situation and concerns of organized civil society in the country, as well as make viable proposals that significantly promote its promotion.

Keywords: Civil Society Organizations, Federal Law for the Promotion of Activities Carried Out by Civil Society Organization and public policies.

1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos y enfoques de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) son tan diversos como la sociedad misma, pues:

“La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo. En su aspecto movimiento, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico” (Olvera, 2003:28).

Esto se ve reflejado en la heterogeneidad de sus alcances, estructuras y proyectos, por mencionar algunas de sus características más relevantes.

Las OSC no buscan sustituir la acción estatal, sino coadyuvar con la misma, pues “se han relacionado con los diferentes niveles de gobierno como un interlocutor con el que dialogan para lograr sus objetivos, ya sea para trabajar conjuntamente, para subsanar errores gubernamentales, para evaluar y/o para exigir rendición de cuentas” (González Ulloa y Jasso, 2015). Incluso, en algunos casos, pueden ser opuestos a ciertas políticas gubernamentales, dando una nueva dirección a las mismas. Cabe precisar que no todas las organizaciones en su propia concepción fomentan valores democráticos, pero sí son una pieza fundamental para el desarrollo de la democracia, en el sentido de que son el canal mediante el que se expresa la participación ciudadana y la pluralidad de la sociedad. Este posible contrapeso que fomentan las expone a posibles ataques por parte de los gobiernos en turno, no de forma directa la mayoría de las veces, pero sí en una afectación al ambiente institucional en el cual se desarrollan, tal como lo ha documentado Civicus en los últimos años.

Al ser incómodas para el gobierno, para que las OSC sean capaces de realizar sus actividades y tener un impacto significativo en la sociedad, es necesario “un conjunto de derechos que protejan el desarrollo y limiten las tendencias negativas que también podemos observar en ellas, es justo donde se entrecruzan los derechos y la participación donde puede desarrollarse de mejor manera una sociedad de tipo

civil” (Esquivel, 2005:107), porque, a pesar de ser una forma de organización social alternativa a las instituciones de participación tradicionales, con diversos recursos y bases colaborativas, las OSC no están exentas de las dificultades burocráticas y legales que se presentan en las muchas instituciones, nacionales o internacionales. Tampoco están exentas de las contradicciones a nivel interno y de intereses encontrados con otras organizaciones, o de enfrentarse a limitaciones administrativas y jurídicas que merman el impacto que podrían tener en la problemática que pretenden atender, además de, incluso, tener limitantes muy fuertes, sobre todo en un entorno político con esquemas corporativos y clientelares (Pérez y González Ulloa, 2012).

A las organizaciones se les clasifica dentro del tercer sector (sin fines de lucro) en el que tratan de resolver y coadyuvar con problemas con los que el gobierno (primer sector) no puede enfrentar o a los que llega tarde debido a su misma complicación burocrática y a la iniciativa privada (segundo sector) tampoco le interesa intervenir debido a que no genera incentivos económicos. En México las organizaciones están cobijadas por la Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), en la que se les reconoce como actores de interés público.

El objetivo principal en el presente texto es analizar algunas de las limitaciones de LFFAROSC, a partir de la premisa de que “los actores de la sociedad civil necesitan de protección, de un orden legal institucionalizado para preservar su autonomía y libertad de acción” (Esquivel, 2005:123; Irish, L., Kushen; P., Simon. K, 2004). Esta ley, funge como garantía y reconocimiento de la labor de las OSC en el país, al establecer los mecanismos que vinculan a las instancias federales con la sociedad civil organizada mexicana; por ello, es de particular relevancia estudiar su contenido

e impacto, así como vislumbrar las modificaciones que sean necesarias para responder de forma efectiva las demandas actuales. Desafortunadamente desde la primera versión de este escrito, las circunstancias políticas en México han cambiado con el arribo de un gobierno de corte populista en 2018, el cual ha enrarecido la relación con las osc. Desde el Gobierno Federal se les cortó todo tipo de financiamiento y se limitó el fomento, tal como se muestra en la Tabla 1.³

3 En la Tabla 1, en 2020, se agrega un rubro: Instrumentos para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones, el cual simula un número de acciones de fomento más alto al de años anteriores, sin embargo, lo único que hace es contabilizar acciones que no son nuevas, ya que esto era labor cotidiana del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), pero por alguna razón no eran tomadas en cuenta en el Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil (SHCP, 2005-2018). En 2019, al parecer —debido a que no hay datos disponibles, pero se puede inferir, debido a lo que se destaca en las primeras dos viñetas de abajo— estos rubros se reportan como otros:

- Atención a la solicitud de las modificaciones a los estatutos sociales, de la representación legal u Órganos de Gobierno de las osc, rectificaciones, reposiciones de CLUNI, así como disolución de las osc inscritas ante el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (esto se podría contabilizar como asesoría, debido a que era el Indesol que también lo reportaba y baja de forma drástica en 2019 y 2020).
- Integración en el SIRFOSC del Informe Anual de Actividades de la osc en el ejercicio 2020, sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para garantizar la transparencia de sus actividades.

Si bien es cierto que se puede discutir la pertinencia o no de contabilizar estas acciones específicamente, la de Integración en el SIRFOSC que reporta 12,657, en 2020 (los datos más específicos se pueden obtener en Información General 2020; <https://bit.ly/3hIicNS>), en este caso sesga mucho los datos, en la medida en que la mayoría de las acciones de fomento se reducen de manera drástica en las demás áreas.

Tabla 1. Fomento de la administración pública federal para las osc

Rubros	2017			2018			2019			2020		
	Acciones fomento	Número OSC	Monto (pesos)	Acciones fomento	Número OSC	Monto (pesos)	Acciones fomento	Número OSC	Monto (pesos)	Acciones fomento	Número OSC	Monto (pesos)
Económico	2,514	2,249	4,849,657,146	2,923	2,611	5,988,609,735	158	153	1,638,712,761	86	86	958,414,088
Especie	65	60	0	76	67	0	152	147	0	6	6	0
Capacitación Presencial	4,291	2,933	0	4,203	3,100	0	693	567	0	1	1	0
Capacitación a Distancia	2,672	2,660	0	3,538	3,522	0	1098	879	0	3,702	2,357	0
Asesoría	6,436	5,903	0	5,357	5,081	0	938	895	0	42	37	0
Servicios	44	42	0	120	114	0	18	17	0	5	5	0
Difusión	1,303	1,194	0	749	578	0	454	434	0	333	330	0
Concertación, Coordinación (vinculación)	1,944	1,286	0	1,861	1,426	0	734	384	0	622	408	0
Convenios	28	26	35,724,785	46	45	220,427,760	21	21	202,582,522	112	111	652,752,455
Otros	40	40	0	7	7	0	20,024	18,686	0	N/A	N/A	0
Diálogo e interacción gobierno-sociedad civil												
Instrumentos para el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Estudios e investigaciones	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	4	4	0
Total	19,337	10,382	\$4,885,381,931	18,880	10,433	\$6,209,037,495	24,290	19,177	\$1,841,295,283	19,139	14,001	\$1,611,166,543

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP, 2018, 2019, 2020).

Debido a este clima adverso a las organizaciones es que se debe seguir profundizando en el análisis del marco jurídico e institucional que las rodea. Esa será la principal tarea a la que nos abocaremos en este texto: examinar la LFFAROSC y sus limitaciones institucionales, sobre todo haciendo énfasis en los problemas que se encuentran en materia presupuestal, legal y en las problemáticas burocráticas que frenan el desarrollo de una sociedad civil organizada en el país, más ante la visión reduccionista del actual gobierno mexicano que las desconoce como interlocutoras y las tacha de intermediarias de recursos y corruptas (Redacción Animal Político, 2019). Lo anterior metodológicamente fundamentado en un estudio de corte descriptivo derivado de un acucioso análisis diacrónico y la revisión del marco regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo, el presente estudio, que parte de un enfoque metodológico mixto, se apoya de la interpretación de datos estadísticos y retoma la propuesta de Verduzco (2015) relativa a los rubros para determinar la asignación de recursos a las osc.

Así, este análisis servirá de base para una revisión sobre la situación actual a la que se enfrentan las OSC, como consecuencia de las fortalezas y debilidades de la LFFAROSC, para posteriormente identificar algunas propuestas viables que promuevan significativamente su desarrollo.

Marco legal de las OSC: LFFAROSC

Antecedentes

A partir del final de los años ochenta en México, diversas organizaciones mantuvieron una movilización constante para reformar la Miscelánea Fiscal de 1989, con esta reforma se equiparaba a las OSC a empresas con fines de lucro debido a que las consideraba sociedades mercantiles, forzadas a cumplir con las obligaciones que marcaba la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), dejando de lado su estatus anterior como personas morales no lucrativas (Reygadas, 2019:22).

Ante la presión ejercida por la sociedad civil organizada, en 1991 se exenta a las osc del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), pues es reconocido su carácter de “beneficio colectivo y de interés social” (SEGOB, 2008:11), pero la exención fiscal

no era suficiente. Este fue el origen de una discusión sobre la necesidad de una ley para las OSC (Tapia & Verduzco, 2013).

No obstante, fue después de 12 años, el 23 de abril de 2003, que la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados presentó la propuesta definitiva de la Ley de Fomento, originalmente llamada Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, que sería aprobada el 15 de diciembre de 2003 y el 9 de febrero del 2004 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LFFAROSC.⁴

Marco legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Con base en el Artículo Noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la libertad de asociación y la autonomía de las organizaciones, la LFFAROSC provee a las Organizaciones de la Sociedad Civil con la normatividad que regula sus actividades sin fines de lucro y transparenta el uso de recursos públicos (Tapia y Robles, 2006:64).

La LFFAROSC define a las OSC como “aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realizan alguna o algunas de las actividades contenidas en el artículo 5 de la LFFAROSC y no persiguen fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso” (Cámara de Diputados, 2004a). El artículo 5 está constituido por XIX fracciones que determinan las actividades que serán fomentadas por la Ley.⁵ El fomento no se define de forma clara,

4 La primera ley de fomento en México, aunque en un distinto nivel de gobierno fue la del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la cual entró en vigor el 23 de mayo del 2000 y da impulso a la creación de lo que será la Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como las distintas leyes estatales que se generaron en los siguientes años (González Ulloa, Góngora, Sánchez, *et al.*, 2015).

5 Actividades de las OSC que son objeto de fomento de acuerdo con 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 (fracción reformada, DOF 16-06-2011).

por lo que deja abierta a una gran ambigüedad su significado y las acciones que se deben tomar al respecto para establecer una política pública de apoyo a las OSC en México (aunque como vemos en la Tabla 1 ahora son 12 rubros en los que se clasifica el fomento desde la Administración Pública Federal (APF)).

En la lógica de fomentar una mayor participación de la sociedad civil a través de mecanismos institucionales, la LFFAROSC establece la formación de una Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (art. 10), un Consejo Técnico Consultivo (capítulo quinto) y un Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (capítulo cuarto). Así como los derechos, obligaciones y sanciones de las OSC.

Limitaciones de la LFFAROSC

Si bien la LFFAROSC es el principal eje normativo de las OSC y en su momento fue muy novedoso, hoy tiene varias limitaciones que iremos revisando y ha mostrado su fragilidad ante el actual gobierno federal que desconoce a las organizaciones como interlocutoras válidas.

La LFFAROSC establece los derechos y obligaciones de las OSC, los cuales parecen equivalentes en teoría, no obstante, en la práctica muchas de las obligaciones se

VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural (fracción reformada, DOF 25-04-2012).

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 fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley (fracción reformada, DOF 28-01-2011).

XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores (fracción adicionada, DOF 28-01-2011. Reformada DOF 25-04-2012).

XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana (fracción adicionada, DOF 25-04-2012).

XIX. Las que determinen otras leyes (fracción recorrida, DOF 28-01-2011, 25-04-2012).

convierten en limitaciones para el desarrollo y fomento de las osc, cuya labor es afectada al quedar atrapadas dentro del marco administrativo y burocrático mexicano.

Entre las múltiples aristas que contiene esta problemática, destacan seis en particular: el marco fiscal, el financiamiento público y el registro federal de osc; las normas e institucionalidad de los recursos públicos asignados; el marco regulatorio y el reconocimiento gubernamental de las osc; el financiamiento público y los mecanismos de asignación de recursos y; por último, la interlocución y coordinación de las dependencias de la administración pública federal para el fomento de las osc (Tapia & Verduzco, 2013:76-91).

2. MARCO FISCAL

Las limitantes relacionadas con el marco fiscal se remontan a la ya mencionada miscelánea fiscal y se acarrean hasta la actualidad. Existe una falta sustancial de confianza en las organizaciones mexicanas que se refleja en un marco fiscal rígido que limita su sostenibilidad, profesionalización e impacto. Por ejemplo, la carga regulatoria no es proporcional a los beneficios que recibe del Estado (International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)–Open Society Foundations, 2015).

Incluso los requerimientos para convertirse en Donataria Autorizada son limitantes en muchas ocasiones, desde la reforma del acta constitutiva hasta la acreditación de cierta trayectoria, pasando por la acreditación de sus actividades por parte de una instancia gubernamental. Por ejemplo, el 50% de las osc manifestaron haber requerido una modificación de su acta constitutiva al momento del registro para que pudiera ser autorizada como donataria (International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)–Open Society Foundations, 2015). Aunado a esto, como ejercicio fiscal del año, deben presentar de manera anual una declaración ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en donde se detallan ingresos y erogaciones, así como informes de transparencia sobre el uso y destino de los donativos recibidos. Según un estudio del International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) y del Open Society Foundation (2015), para las osc, el cumplimiento de los informes financieros, de actividades y de impacto llega a costar alrededor de 4,000

dólares, lo que implica una carga administrativa que pocas pueden costear, debido al nivel de especialización técnica y de personal que se requiere para realizarla.

3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y EL REGISTRO FEDERAL DE OSC

En principio, las convocatorias federales que brindaban recursos públicos a OSC financian proyectos a corto plazo (un año), lo que dificulta la realización de iniciativas a mediano y largo plazo, así la búsqueda de recursos se vuelve un tema central para la atención de los miembros de las OSC, dejando de lado posibles procesos de profesionalización debido a la incertidumbre financiera. La asignación de recursos por parte del gobierno federal es intermitente y varía de un año a otro, dependiendo de diferentes factores coyunturales, por ejemplo, como se muestra en la Gráfica 1 en 2017 hubo una caída considerable en los recursos y para 2019-2020, prácticamente desaparecieron.

4. NORMAS E INSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS A OSC

Una de las principales debilidades que existe respecto a la asignación de recursos públicos para las OSC es que para estos donativos no se han determinado Reglas de Operación (ROP) claras y eficientes, por lo que hay una variación en la forma en que se conceden dependiendo de qué institución lo haga, solo apeándose a mínimos establecidos (sumamente generales), como que no se persigan fines de lucro, religiosos ni político-partidistas, o que presenten un proyecto y un reporte de actividades.

Sin embargo, estas ROP no pueden ser rígidas en la asignación de recursos, puesto que existe una sociedad civil organizada sumamente variada en el país. Por eso retomamos la propuesta de Verduzco (2015), que delimita 3 rubros generales (de los cuales se desprenden algunos particulares) para determinar la asignación de recursos a las OSC y permite responder a la diversidad de estas (véase Cuadro 2).

Cuadro 1 Rubros generales para la asignación de recursos a OSC

Divulgación sobre la oferta de apoyos	Reglamentación para el ejercicio del recurso público	Consistencia con que se efectúa el programa: tendencia del presupuesto y del número de OSC apoyadas
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.	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.	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.

FUENTE: (VERDUZCO, 2015:49)

5. MARCO REGULATORIO Y EL RECONOCIMIENTO GUBERNAMENTAL DE LAS OSC

Como se señaló, la relación entre las OSC y el gobierno tiende a ser problemática. Las organizaciones están expuestas a cambios a nivel regulatorio que enrarecen el ambiente para su libre desarrollo, como la Ley de impuesto sobre la renta (LISR). Pueden existir trabas para su registro como donatarias o su renovación. También se les puede retirar el estatus de donatarias a través de reglas que limitan sus actividades.

En los tres años del gobierno actual ha habido cambios importantes en estos rubros como la exigencia de la LISR en 2020 de la comprobación de todos los gastos con facturas, en un país en el cual más del 50% de la economía es informal y en donde hay zonas rurales de difícil acceso en las que obtener facturas sería imposible. También el que se retira la autorización de donatarias en el caso de que superen

el 50% de sus ingresos por actividades no relacionadas con su objeto social, lo cual es una contradicción en términos de sostenibilidad de las organizaciones, ya que muchas hacen diversas actividades diferentes a su objeto social para sostener sus acciones.

6. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS OSC Y MECANISMOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

La desconfianza ciudadana y un marco institucional limitante en cuestión de apoyos públicos son dos de las mayores dificultades a las cuales se enfrentan las OSC, a pesar de que, según los artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, los programas, fondos y recursos que estén destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales.

Sin embargo, el gobierno federal no asigna, ni tiene establecido, ningún porcentaje del PIB exclusivamente al fomento de las OSC, por lo cual estas no tienen garantía de recursos suficientes en períodos mayores a un año, lo que limita sus actividades; esto lo sufren, particularmente, aquellas OSC que no cuentan con una autorización para recibir donativos deducibles de impuestos y que dependen en alguna medida de recursos públicos (Ramos y Ávila, 2019). Aún más si se toma en cuenta que un porcentaje sustancial de los recursos públicos se utilizan para financiar a las GONGOS (government-organized, non-governmental organization u organizaciones cuasi gubernamentales), que son brazos de la administración pública federal u organizaciones de autobeneficio (como se verá más adelante) y no directamente a OSC, cuestiones que no deberían contabilizarse como apoyo y fomento a este sector.

7. LA INTERLOCUCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LAS OSC

Finalmente, es importante resaltar el papel de la APF en el funcionamiento de los órganos especializados que se instituyeron para la regulación y fomento de las OSC (la Comisión de Fomento, CF, el Consejo Técnico Consultivo, CTC, y el Registro

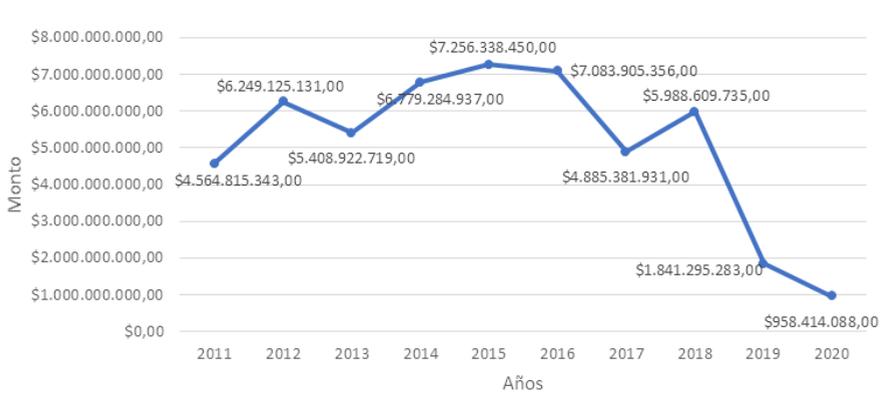
Federal de las OSC, RFOSC). Uno de los problemas que se han observado es que el diálogo sobre las políticas de fomento en estos órganos ha tenido un gran descuido y abandono por parte de la APF. Incluso el Poder Legislativo ha ignorado ciertas responsabilidades al respecto, las pocas modificaciones a la Ley de Fomento han sido muy limitadas. El Sistema Nacional de Fomento se ha convertido en una interlocución poco eficiente y dependiente de voluntades gubernamentales.

Independientemente de eso, el primer paso debe ser repensar y definir claramente las atribuciones y límites de la CF y el CTC (artículo 11 y 28), que son los órganos emanados de la LFFAROSC que se supone deberían guiar las políticas públicas de fomento y servir como interlocutoras entre las organizaciones y el gobierno. Uno de los primeros problemas es que carecen de capacidades operativas y autonomía presupuestal, entre otras cuestiones fundamentales para definir políticas para el sector público. Por ejemplo, en el sexenio actual el secretario ejecutivo ya no tiene un sueldo establecido y en el sexenio anterior se quitó la figura del asistente. Por otro lado, las y los representantes del CTC que viven en otras entidades fuera de la Ciudad de México cuentan con apoyos limitados o no tienen apoyos para asistir a las reuniones. También el CTC promovía un estudio con especialistas para evaluar la política y las acciones de fomento y el recurso fue eliminado desde el sexenio anterior.

Situación actual acerca del fomento a las OSC

Financiamiento público

Gráfica 1 Fomento a la Administración Pública Federal para las OSC 2011–2020



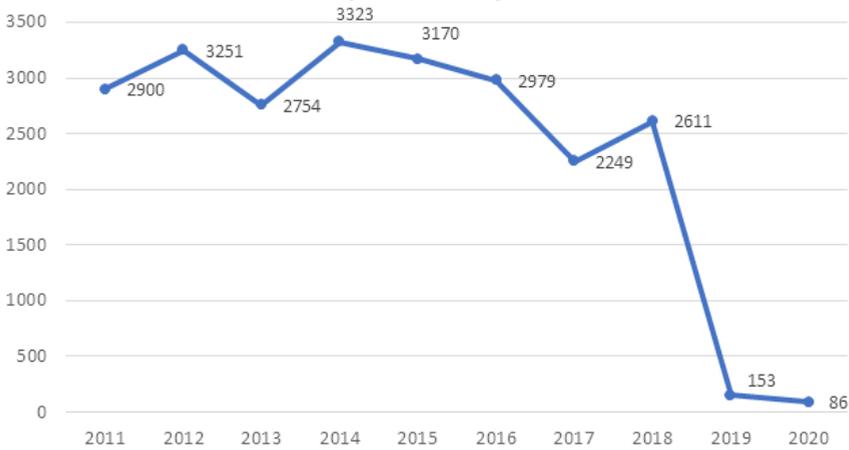
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), INFORMES ANUALES DE LAS ACCIONES DE FOMENTO Y DE LOS APOYOS Y ESTÍMULOS OTORGADOS POR DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF A FAVOR DE OSC, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

Una revisión del financiamiento asignado a las OSC en el último año de gobierno de Felipe Calderón (2000–2006) y la evolución del monto de financiamiento a lo largo del gobierno de Enrique Peña Nieto (2006–2012) permite apreciar que el valor ha tenido altibajos (*véase* Gráfica 1); la evolución del número de OSC apoyadas guarda correspondencia similar con la del monto (*véase* Gráfica 2).

Los altibajos en los montos de financiamiento, entendidos como fomento económico a las OSC, ocurren debido a que este no está definido formalmente —no se establece, por ejemplo, un mínimo de asignación de recursos con respecto al Producto Interno Bruto— y está sujeto a la interpretación de los funcionarios de la Administración Pública Federal.

La reducción del financiamiento hacia el final del sexenio de Enrique Peña Nieto (2018), respecto del 2015 (el año con más recursos) en los apoyos económicos otorgados a las OSC representó una disminución de \$1,267,728,715, con una caída estrepitosa también un año antes; esto ubicó al monto de 2018 en los mismos niveles de 2013, lo cual representa un retroceso significativo, con respecto al sexenio (*véase* Gráfica 1). Sin embargo, nada comparado con lo que está pasando en el sexenio actual (2018-2024), en la misma gráfica se muestra la casi desaparición del fomento para 2019 y 2020 con el nuevo gobierno, en la Gráfica 2 también se puede apreciar que el número de OSC apoyadas para estos últimos dos años es casi nulo y, cuando ocurre, la mayoría son Gongos como se verá más adelante.

Gráfica 2 OSC apoyadas económicamente por la APF (2011–2020)

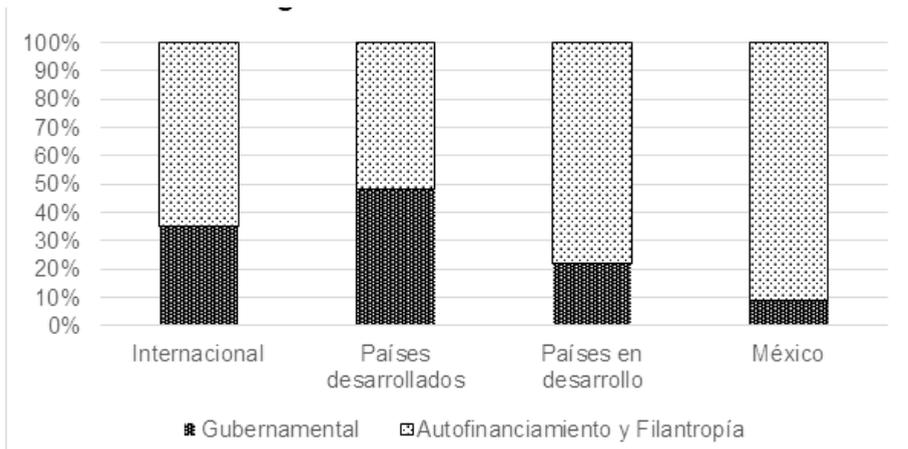


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), INFORMES ANUALES DE LAS ACCIONES DE FOMENTO Y DE LOS APOYOS Y ESTÍMULOS OTORGADOS POR DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF A FAVOR DE OSC, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020

Según una investigación realizada por Ireri Ablanado (2009) para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), las fuentes de financiamiento de las OSC recaen sobre todo en las actividades que realizan para sostenerse o en cuotas a sus miembros, es decir, en autofinanciamiento. No obstante, para el análisis que nos ocupa, es primordial resaltar la disparidad

que existe entre la financiación a nivel internacional por parte de entidades gubernamentales a las OSC, que es el 35% de todas las fuentes de financiamiento, y la de México, que es tan solo del 9%. Incluso cuando se compara con el promedio de países en desarrollo (22%), México queda muy atrás; ni qué decir de los países desarrollados (48%) (Ablanedo, 2009) (*ver* Gráfica 3). Así, resulta importante esta comparación con la finalidad de apreciar el contraste y el lugar que ocupa México respecto al financiamiento a las OSC y comprender que a pesar de que las organizaciones no viven de los recursos federales, estos son fundamentales, como ya se señaló, como forma de coadyuvar a resolver problemas públicos y reconocerlas como entidades de interés público.

Gráfica 3 Comparativo del financiamiento gubernamental a las OSC



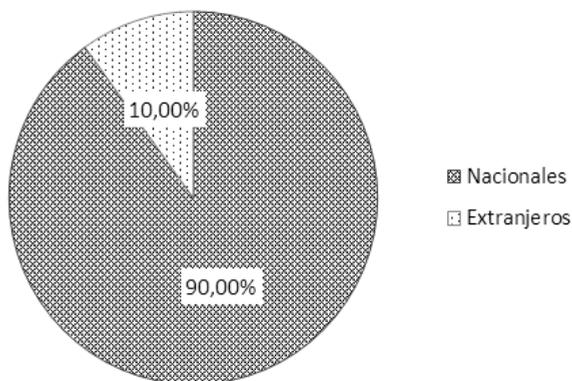
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE ABLANEDO, 2009.

Retomando un punto que se había mencionado en párrafos anteriores, la designación intermitente de recursos genera que los proyectos a largo plazo sean difíciles de concretar, de la mano de la profesionalización, por lo que el impacto de la sociedad civil organizada es menor, de la misma forma que su visibilización, ya que la personas desconfían de lo que no conocen. Por ejemplo, el 43% de los mexicanos desconfían de las organizaciones que piden donaciones mientras un 82% de las personas que realizan acciones voluntarias o filantrópicas prefieren dar sus aportaciones directamente a los necesitados, contrario al 10% que lo hace a través de

intermediarios como instituciones y asociaciones, según la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil de 2013 (ITAM, 2013:14-29). Aquí hay un pendiente importante por parte de las osc: el dar a conocer para qué sirven y por qué son importantes, ante un gobierno adverso ante las organizaciones como el actual en México, la sociedad no las defiende, ya que no las asume como suyas. La encuesta anterior pone en evidencia la importancia de construir una narrativa desde las organizaciones para posicionarse ante la opinión pública y tener las capacidades para defender el espacio cívico ganado en los últimos años.

Siguiendo con el financiamiento, se observa una enorme disparidad entre las aportaciones públicas y privadas. Por ejemplo, en 2018 las aportaciones del gobierno federal sumaron \$5,988,609,735 pesos en el fomento a las osc, sin descontar los GONGOS y el beneficio mutuo y autobeneficio, tema que se abordará más adelante, mientras que las aportaciones de particulares nacionales en efectivo o en especie ascendieron a \$47,659,423,027 pesos (SHCP, 2019:4). Ello representa una abismal diferencia.

Gráfica 4 Distribución de fuentes de ingreso de las OSC (2019)

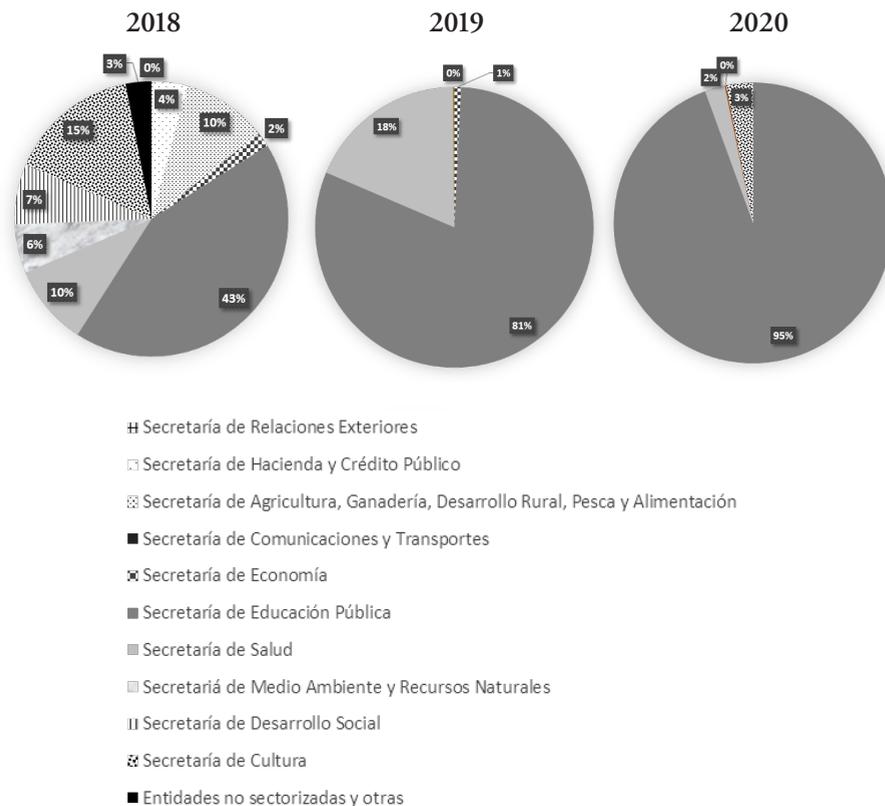


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA SHCP (2019).

La aportación de donaciones en efectivo y en especie del extranjero en 2018 fue menor con \$4,781,059,031 pesos (SHCP, 2019:4). Esto representa el 10% de los más de 47 mil millones de pesos que recibieron las OSC en ese año, pero también significa una cifra solo mil millones más baja a lo aportado por el Gobierno Federal para ese mismo año. Por lo que también la posible idea de que las organizaciones son financiadas desde el extranjero para defender intereses que no son los nacionales puede rebatirse, ante el escaso recurso del exterior.

Más allá del poco porcentaje que representa el financiamiento público para las OSC, en la administración pública federal existen diferencias evidentes en el caso de los recursos que reciben las secretarías que realizan acciones de fomento en el rubro económico, como se muestra en la Gráfica 5. Pero lo más importante es la desigualdad entre los recursos que reciben y el número de programas o acciones específicas de fomento que se llevan a cabo. La secretaría con el número más alto de apoyos económicos otorgados a las OSC es la Secretaría de Desarrollo Social (concentrándose en el Instituto Nacional de Desarrollo Social, como se puede apreciar en la tabla 2, SHCP, 2018), a pesar de que era la quinta secretaría en cuanto a la obtención de recursos. Asimismo, se muestra que ante la casi desaparición del fomento por parte del gobierno federal en 2019 y 2020, la Secretaría de Educación Pública (SEP) fue la que concentró el 84% y el 95% de los fondos, ya que tradicionalmente financia solo GONGOS.

Gráfica 5 Porcentajes de monto de apoyo económico por secretaría



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP, 2018, 2019, 2020).

En la tabla 2 se realiza una comparación entre los recursos de cada secretaría y los apoyos que da a cada OSC, evidenciando un problema en este rubro, ya que como se puede apreciar las secretarías que apoyan a menos OSC gozan de más recursos debido a que algunas apoyan solo a los llamados GONGOS, como se muestra de forma más clara en 2019 y 2020. Por el otro lado, la llamada Casa de Organizaciones Indesol se queda sin un solo peso.

Tabla 2 Monto de inversión a fomento y número de apoyos económicos por secretaría⁶ (2018, 2019 y 2020)

Secretaría	2018		2019		2020	
	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas
Secretaría de Gobernación		0	0	0	0	0
Secretaría de Relaciones Exteriores	7,077,617	2	1	1	0	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	196,811,000	61	0	0	0	0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	480,756,748	239	0	0	0	0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Economía	81,795,133	12	11,734,149	1	0	0
Secretaría de Educación Pública	2,051,140,368	102	1,212,819,030	58	904,826,363	32
Secretaría de Salud	454,007,041	197	277,873,936	56	22,291,701	23
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	273,318,190	187	238,664	2	1,598,910	4

⁶ Debido a que el número de osc apoyadas por cada secretaría no está disponible en la Cuenta Pública, para efectos de esta investigación se equipara al número de apoyos económicos al número de oscs apoyadas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la diferencia entre acciones económicas de fomento y número de osc apoyadas en la totalidad de la APF fue de 2,249, lo que implica que, de este diferencial, varias de las osc pudieron tener dos o más apoyos económicos.

Secretaría	2018		2019		2020	
	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas
Secretaría de Desarrollo Social	336,418,791	1,515	0	0	0	0
Secretaría de Cultura	739,221,185	151	2,000,360	6	29,697,114	27
Entidades no sectorizadas y otras ⁷	145,793,728	378	0	0	0	0
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0	0	0	0	0	0
Secretaría de Bienestar	0	0	0	0	0	0
Secretaría de la Función Pública	0	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0	0	134,046,621	34	0	0
Totales de montos de inversión y números de apoyos económicos	4,766,339,801	2,844	136,046,981	158	53,587,725	54

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE SHCP (2018, 2019 Y 2020)

7 Este ramo incluye al Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Tabla 3 Monto de inversión a fomento y número de apoyos económicos por cada unidad responsable de las secretarías

Secretaría	2018			2019		2020	
	Unidad responsable	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas
Secretaría de Relaciones Exteriores	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	7,077,617	2	1	1	0	0
	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	196,811,000	61	0	0	0	0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Coordinación General de Enlace Sectorial	334,155,642	190	0	0	0	0
	Fideicomiso de Riesgo Compartido	3,072,923	1	0	0	0	0
	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	143,528,183	48	0	0	0	0
Secretaría de Economía	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	6,311,143	4	0	0	0	0
	Dirección General de Innovación, Servicios y Comercio Interior	57,048,904	4	11,734,149	1	0	0
	Unidad de Compras de Gobierno	15,435,086	3	0	0	0	0
Secretaría de Educación Pública	Instituto Nacional del Emprendedor	3,000,000	1	0	0	0	0
	Subsecretaría de Educación Superior	294,931,450	9	0	0	0	0

Secretaría	2018			2019			2020		
	Unidad responsable	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas		
	Oficialía Mayor	187,878,214	13	0	0	0	0		
	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	374,745,093	48	249,405,532	26	0	0		
	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	1,488,517,061	32	963,413,498.7	32	904,826,363	32		
Secretaría de Salud	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	5,859,864	36	0	0	0	0		
	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	109,410,881	98	0	0	0	0		
	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	264,878,470	34	255,506,386	33	0	0		
	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	73,857,826	29	22,367,550	23	22,291,701	23		
	Comisión Nacional del Agua	103,500,000	1	0	0	0	0		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	55,280,704	68	0	0	0	0		
	Comisión Nacional Forestal	114,537,486	118	238,664	2	1,598,910	4		
Secretaría de Desarrollo Social (Ahora Bienestar)	Dirección General de Opciones Productivas	443,141,103	267	0	0	0	0		
	Instituto Nacional de Desarrollo Social	261,561,419	1,213	0	0	0	0		
	Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	3,300,000	1	0	0	0	0		

Secretaría	2018			2019			2020		
	Unidad responsable	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas	Monto (pesos)	OSC apoyadas		
Entidades no Sectorizadas y otras	Instituto Mexicano de la Juventud	71,557,372	34	0	0	0	0		
	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	54,909,338	206	0	0	0	0		
	Instituto Nacional de las Mujeres	90,884,390	172	0	0	0	0		
	Instituto Mexicano del Seguro Social	600,000	1	0	0	0	0		
	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	6,200,000	4	0	0	0	0		
Secretaría de Cultura	Pemex Corporativo	22,000,000	4	0	0	0	0		
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	390,597,381	50	134,406,621	34	0	0		
	Comisión Federal de Electricidad	64,800,000	20	0	0	0	0		
	Dirección General de Administración	731,443,172	129	0	0	6,500,000	3		
	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1,079,750	2	2,000,360	6	570,280	5		
Instituto Mexicanos de Cinematografía	6,698,263	20	0	0	22,626,834	19			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DE SHCP (2018, 2019 Y 2020)

Los GONGOS como limitante al financiamiento

Hay otras organizaciones vinculadas al Gobierno Federal que pueden acceder a los recursos destinados a las OSC, que ya se han mencionado arriba. Estos órganos de gobierno y asociaciones relacionados con entidades gubernamentales (GONGOS, por sus siglas en inglés).⁸ Si bien en la administración pública pueden ser necesarios estos organismos, estas “organizaciones” absorben recursos públicos supuestamente destinados a las OSC. Por lo que los recursos destinados a los GONGOS no deben estar en el Anexo de Cuenta Pública: Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil (SHCP, 2009–2019)

Así, los recursos públicos que deberían ser destinados a las OSC, resultan menos de los que contabilizan. La autonomía, como la no dependencia de las organizaciones a la APF, se vuelve, entonces, una característica fundamental que tomar en cuenta para la reforma de las instancias jurídicas pertinentes.

Resalta que se reportan diversos rubros de fomento por parte de dependencias que entran dentro de la ya mencionada definición de GONGOS, y también algunas otras que se insertan dentro de la lógica del autobeneficio y el beneficio mutuo, tales como los programas que apoyan a asociaciones y organizaciones productivas. De acuerdo con el artículo 30, inciso 1 de la LFFORSC, esto no debería ser considerado como fomento a las OSC. Para profundizar en esta distribución, las tablas 4 y 5, especifican las dependencias o programas que son considerados GONGOS y autobeneficio según la metodología de Verduzco (2015), que retomamos en esta investigación, así como los montos de apoyo económico que ha declarado el gobierno federal y el número de apoyos realizados.

8 Son parte del gobierno y adquieren figuras que son compatibles para obtener este tipo de fondos destinados al Fomento de las OSC, ya que estas se registran y cumplen con los requisitos; sin embargo, no son OSC en el sentido puro del término que se maneja en la introducción y la asignación de recursos es discrecional.

Tabla 4 Apoyos económicos otorgados a GONGOS catalogados como apoyo al fomento de las OSC

Dependencias y acciones o programas	Año	Monto (pesos)	Número de unidades
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	2013	823,246,976	93
	2014	1,228,639,422	32
	2015	1,463,826,621	32
	2016	1,624,356,263	32
	2017	1,187,148,480	32
	2018	1,488,517,061	32
	2019	963,413,498	32
	2020	904,826,363	32
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	2013	701,337,379	80
	2014	702,680,570	73
	2015	481,281,989	56
	2016	325,192,934	44
	2017	252,570,095	47
	2018	374,745,093	48
	2019	249,405,532	26
2020	0	0	
Incubadoras o aceleradoras de proyectos para Pequeñas y Medianas Empresas (Sec. Economía)	2013	36,975,401	36
	2014	54,647,848	38
	2015	78,841,795	44
	2016	46,493,972	32
	2017	39,218,590	32
	2018	9,311,143	24
	2019	0	0
	2020	0	0
Total de recursos destinados a GONGOS	2013	1,561,559,756	209
	2014	1,985,967,840	143
	2015	2,093,950,405	132
	2016	1,996,043,169	108
	2017	1,478,937,165	111
	2018	1,872,573,297	104
	2019	1,212,819,030	58
	2020	904,826,363	32

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE SHCP (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020).

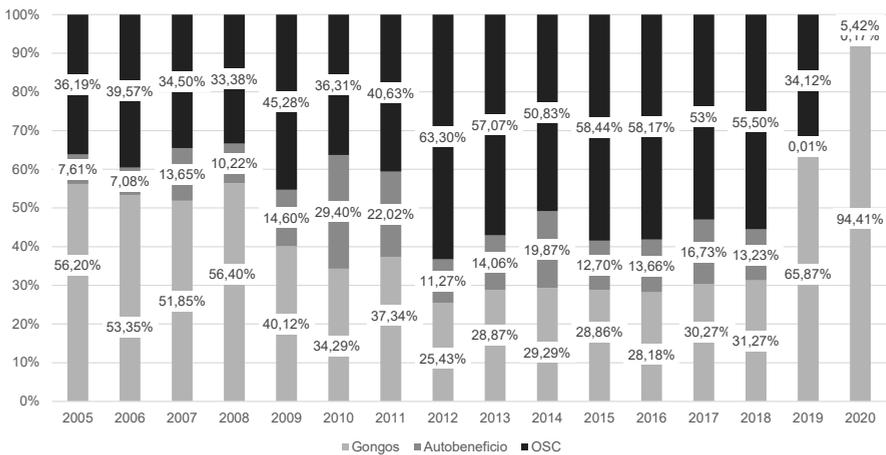
Tabla 5 Programas que reportan apoyos económicos a OSC de autobeneficio o beneficio mutuo como parte de las acciones de fomento

Dependencias y acciones o programas	Año	Monto (pesos)	Número de unidades
Comisión Nacional Forestal	2013	76,142,153	144
	2014	115,594,612	148
	2015	50,775,205	56
	2016	152,030,820	160
	2017	45,849,501	87
	2018	114,537,486	118
	2019	238,664	2
	2020	1,598,910	4
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2013	173,133,183	192
	2014	201,525,239	226
	2015	205,703,239	289
	2016	0	0
	2017	0	0
	2018	0	0
	2019	0	0
	2020	0	0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2013	462,264,531	249
	2014	761,886,208	361
	2015	526,915,574	276
	2016	524,248,514	311
	2017	645,323,308	333
	2018	480,756,748	287
	2019	0	0
	2020	0	0
Financiera Rural (posterior a 2013 Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero)	2013	49,099,299	44
	2014	268,297,362	86
	2015	138,237,711	53
	2016	291,067,513	110
	2017	126,078,461	69
	2018	196,811,000	61
	2019	0	0
	2020	0	0
Total de recursos destinados a autobeneficio	2013	760,639,166	629
	2014	1,347,303,421	821
	2015	921,631,729	674
	2016	967,346,847	581
	2017	817,251,270	489
	2018	792,105,234	466
	2019	238,664	2
	2020	1,598,910	4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE SHCP (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020).

Las actividades de fomento que son reportadas por las entidades de la APF, operadas a través de GONGOS, alcanzan entre el 25 y el 30% del total señalado en la Cuenta Pública Federal en materia de fomento. Realizando una revisión de dicha cuenta pública desde el año de 2013 hasta 2018, los apoyos del gobierno federal a las OSC en ninguno de los cuatro años rebasan el 60%, con más del 40% de dichos apoyos otorgados a GONGOS o autobeneficio, como se muestra en la Gráfica 6. En 2019 y 2020, ante la casi desaparición de la política de fomento, se puede apreciar de mejor forma la concentración en los llamados GONGOS con más del 65% y 94% de los recursos respectivamente, ya con los recursos destinados a autobeneficio mutuamente prácticamente desaparecidos, tal como se muestra en la Tabla 5.

Gráfica 6 Destino de los apoyos económicos otorgados por el Gobierno Federal (Total)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE SHCP (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 Y 2020) Y VERDUZCO (2015).

Para “apoyar” a los GONGOS, la inversión federal para el fomento a las OSC se realiza como donativos administrados por las Oficialías Mayores de las dependencias o como subsidios. Ambos mecanismos discrecionales y no como un derecho que ejerzan las organizaciones a través de su participación en programas que cuenten con Reglas de Operación (ROP) con las características antes señaladas en la LFFORSC,

tal como lo realizaba INDESOL a través del Programa de Coinversión Social (PCS), que implementaba hasta 2017, 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 dictaminación y los padrones de OSC beneficiadas.

Falta de diseño institucional y vinculación con la APF

Por último, es necesario hacer énfasis en el diseño institucional *per se*. Con el objetivo de agilizar 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 Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” (INDESOL, 2016), se constituyó la ya señalada Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual también define los mecanismos que permiten que las OSC participen en las políticas públicas. Es decir, el objetivo principal era facilitar el diálogo entre las OSC y la APF (los cuatro representantes que se encuentran en la Comisión: el de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Entre la falta de coordinación interna y las atribuciones divididas al interior de la Comisión de Fomento que se creó a partir de la LFFAROSC, su trabajo se ha ralentizado. Esto se ha debido a tres factores principales: sus miembros son de diversas secretarías, lo que requiere un alto nivel de compromiso e interlocución constante con cierta independencia y una agenda común comprometida con las OSC, lo cual por el momento es casi imposible de que ocurra con una agenda guiada desde el ejecutivo en contra de las organizaciones; la limitada o nula participación de Diputados y Senadores, lo que obstaculiza el diálogo con el Legislativo Federal, debido a que su interlocución sería fundamental para impulsar leyes que sirvan para el fomento de las OSC, sobre todo en un congreso dominado por el partido del ejecutivo; el desconocimiento por parte del ejecutivo del gobierno federal de las OSC como interlocutoras válidas.

Aunado a lo anterior, se da una contradicción en la evaluación de las acciones de fomento, pues es la misma Comisión la que las aprueba y posteriormente las evalúa, creando un vacío conceptual en la Ley (Olvera, 2014:12); y, por otro lado, carece de la atribución de definir una política transversal obligatoria para todo el sector público relacionado con la interlocución con las OSC e incluso carece de los medios, pues no tiene un presupuesto definido como tal (a pesar de que cada secretaría cooperaba con alrededor de un millón de pesos para su funcionamiento, este no es un presupuesto definido ni legalmente establecido). Del mismo modo, el que el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión Fomento no haya podido tener una participación efectiva en delinear una política de fomento o no defender el espacio cívico, como la cuasi desaparición actual de todos los recursos federales de fomento dedicados a las OSC, debería ser un motivo para repensar la modificación de esta ley, ponderando los alcances e impactos de esta, que ha navegado con modificaciones mínimas durante más de 15 años.

La construcción de una relación estrecha y fuerte entre la sociedad civil organizada y el gobierno en México presenta la posibilidad de una democracia sana, en donde la toma de decisiones sea responsabilidad de todos. No obstante, esta relación no puede darse a través de los medios de los cuales disponen ahora las OSC, sino que hay que establecer puntos nodales de mejora institucional y legal para fortalecer a las OSC.

Propuestas para el fomento de las OSC

Una Ley Nacional de Fomento

El derecho de la libre asociación que se destaca en la Constitución Mexicana y en la Declaración Universal de Derechos Humanos fue la razón por la cual se creó la LFFAROSC, transformando la manera en que se ejercía la relación entre las entidades gubernamentales y las OSC. Sin embargo, esta ley —que permite a la sociedad civil organizada mexicana conformarse como un ente de presión y acción en la vida pública del país— debe ser llevada a una evaluación que permita subsanar los diversos vacíos que persisten en la misma.

Como se ha mencionado, esta ley no ha tenido modificaciones sustanciales (cinco hasta la fecha, principalmente actualizada en el artículo 5), por lo que es fundamental que las recomendaciones hechas por las organizaciones y las y los estudiosos del sector sean tomadas en cuenta para mantener la armonía entre el marco jurídico vigente y las necesidades y focos rojos detectados. Partiendo de lo anterior, es pertinente que estas posibles modificaciones a la ley tomen en cuenta dos ámbitos fundamentales para su funcionalidad: el ámbito legislativo y el institucional. Es claro que durante los tres años restantes en el sexenio actual (2024) esto será muy difícil de lograr, sin embargo, hay que seguir impulsando esta agenda de la misma forma que se deben defender los espacios ganados para las OSC.

En principio, la diversidad de regulaciones a las que se ven sometidas las OSC no están solo establecidas en la LFFAROSC, sino que también toman parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley de Asistencia Social o la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones de Recursos de Procedencia Ilícita, las leyes estatales de fomento, así como los reglamentos y normas municipales. Al existir tal diversidad de regulaciones esparcidas a lo largo de los distintos niveles de la administración mexicana, la carga administrativa para las OSC se vuelve limitante y poco funcional.

Del mismo modo, la poca claridad respecto a lo que es una OSC, genera un marco jurídico difuso y poco claro que permita su regulación y, particularmente, su fomento. Ese mismo marco difuso es el que permite que se apoye a organizaciones de autobeneficio y beneficio mutuo desde la Administración Pública Federal (aunque la literatura acuerda que deberían ser sujetos de apoyo, pero el problema es que la ley es difusa al respecto, por lo que se debería explicitar), así como los GONGOS, las ya descritas formas “creativas” para apoyar a instituciones ligadas a la APF.

Es por ello que, aunque se debe prestar especial atención a no burocratizar aún más el sistema, una propuesta viable sería generar un registro único de organizaciones, que abarque los tres niveles de gobierno, y del cual se obtendría también información para la correcta implementación de políticas públicas relacionadas con la presencia de OSC en diversos sectores.

Estas observaciones podrían resolverse mediante la creación de una Ley Nacional de Fomento, en donde se encuentren establecidas desde las obligaciones fiscales de las organizaciones hasta los mecanismos para asignación de los recursos otorgados por la APF, el principio de autonomía de las OSC, pasando por la institucionalidad de la transversalidad del sector —particularmente a través de la creación de un Sistema Nacional de Registro y de Fomento— cuestión que fortalecería la presencia de las OSC en el país y desarrollaría un diálogo más sencillo y franco entre sociedad y gobierno.

Resoluciones fiscales

Uno de los principales problemas que se dan en este ámbito es el tope del 7% sobre la utilidad de las personas morales para donaciones. Si se quiere incentivar la constitución de OSC, así como generar una mayor inversión en sus actividades y un mayor impacto social, se debe establecer una mayor deducibilidad, bajo un esquema de transparencia de las donaciones. Sin embargo, el debate se ha centrado en las acusaciones hacia las OSC sobre corrupción, cuestión que se agravaría en caso de otorgarse mayores incentivos fiscales.

Para solucionar este último punto, el *Open Society Institute*, en su *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, establece la “prueba del destino de los recursos”. Esta señala:

“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 & Simon, 2004: 82).

En el caso mexicano es importante revisar la pertinencia del autobeneficio y beneficio mutuo de las OSC sin que se les niegue la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil o su registro como Donataria Autorizada, con el objetivo de aumentar sus medios de subsistencia (Nieva & Guadamuz, 2015:34). Como ya se señaló, el gobierno actual en la LISR propuso retirar el registro de donataria autorizada si sus ingresos excedían el 50%

de sus actividades relacionadas con su objeto social. Lo que se debe asegurar es que las ganancias no se repartan entre miembros del patronato, asamblea de socios y equipo de trabajo (García, Hevia & Layton, 2010:37-38).

Por último, cuando las organizaciones se encuentran establecidas en el Registro Federal de las OSC, además de tener que hacer modificaciones a su carta constitutiva, existe un límite de 5% en los recursos que se pueden destinar a gastos administrativos,⁹ cuestión que desalienta el registro de las OSC, pues genera desventajas para la mayoría de ellas.

Al respecto, hay diversas propuestas que podrían implementarse para mejorar las circunstancias fiscales que constriñen el florecimiento de las OSC, por ejemplo, eliminar el límite para la deducibilidad del ISR de donativos a las Donatarias Autorizadas; permitir a las organizaciones generar ganancias (llamadas remanentes) a través de actividades diversas, mientras esas ganancias sean utilizadas para su fortalecimiento y objetivos y no para repartirse entre los miembros del patronato o su equivalente; la legislación de las Donatarias Autorizadas abriendo las actividades susceptibles de fomento (incluso agregando cualquier actividad que promueva el beneficio público); y, por último, eliminar el límite de 5% destinado a gastos administrativos, como ya se había mencionado.

Ampliar el financiamiento público

Debido a que el gobierno federal no tiene definido ni está obligado a asignar recursos público al fomento de las OSC y los puede desaparecer como en el actual sexenio, uno de los puntos más importantes es generar una legislación que pueda coordinar las dependencias de la APF que reportan apoyos para el fomento de las OSC, para que existan lineamientos claros y equitativos para la asignación de recursos públicos, así como homologar la forma de las solicitudes y los criterios para el ejercicio y la comprobación de los apoyos. Incluso pensando de manera

⁹ Son considerados 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).

maximalista se debe considerar en la legislación que los montos de apoyo no sean menores al año anterior.

De igual manera, se reitera la importancia de un Sistema Nacional de Registro de OSC, en donde se integre la información de las dependencias de la APF y los gobiernos estatales y municipales, con el fin de garantizar la transparencia y homogeneidad de la información sobre la entrega de recursos públicos y su ejercicio. Complementario a esto, sería fundamental reformar los programas que prohíben el uso de recursos públicos para el pago de personal administrativo, puesto que esta y otras áreas son vitales para la supervivencia de muchas de las OSC. Por último, es necesario reducir los apoyos discrecionales, fomentando aquellos que cuenten con convocatorias públicas y reglas de operación, además de aumentar considerablemente el presupuesto federal destinado al fomento a las OSC.

Fortalecer la vinculación de las OSC con la APF

Se debe destacar el papel de la APF en el funcionamiento de los órganos especializados que se instituyeron para la regulación y fomento de las OSC (la Comisión de Fomento, el Consejo Técnico Consultivo y el RFOSC), a partir de la definición clara de sus atribuciones y límites

Esto plantea nuevamente la necesidad de un Sistema Nacional de Fomento en el cual las competencias de las entidades de la APF y los poderes de gobierno estén claramente delimitadas. Para ello, es primordial la constitución de Consejos Locales, Estatales y uno Nacional, que integren esquemas de locución transversales tanto horizontal como verticalmente.

Para este último punto, la armonización de la Ley de Fomento y su Reglamento es fundamental, pues es la única forma de garantizar que no existan contradicciones entre ambos y que el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en este rubro sean más sencillos. Para ello, una de las propuestas centrales sería la dessectorización de ambos órganos, con el fin de que cuenten con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, y recursos que les permitan realizar sus actividades. Esta autonomía, sin embargo, necesariamente generaría

el diseño de mecanismos de interlocución diferentes a aquellos que existen actualmente, en donde puedan integrarse tanto a las OSC como a representantes del sector académico y funcionarios públicos; esto con el fin de encontrar acuerdos sobre la normatividad del sector y los criterios para el financiamiento, la comprobación fiscal y las políticas públicas de fomento a las OSC.

7. CONCLUSIONES

La necesidad de una sociedad civil organizada y comprometida es una realidad innegable en México y en el mundo. El llamado “adelgazamiento del Estado” genera nuevas dinámicas dentro de las cuales se encuentra el auge de las organizaciones de la sociedad civil, aunque esto nunca puede tomarse como una sustitución de los poderes y responsabilidades del Estado, sino como potencializadoras de los mismos: la sociedad civil organizada se ha convertido en un respaldo y actor coadyuvante de las políticas públicas, permitiendo un mayor alcance e impacto de las mismas, creando ciclos virtuosos en donde el esquema de diálogo entre sociedad civil y gobierno se vea fortalecido significativamente.

No obstante, con base en los hallazgos aquí expuestos, es también innegable que aún falta mucho camino por recorrer, por un lado, dar a conocer por qué son importantes las OSC, tema que ameritaría una reflexión más amplia que en este trabajo fue tocada de forma tangencial, pero sobre todo en cuestiones de entramado institucional que garantice un eficiente apoyo a la consolidación de una sociedad civil organizada y fuerte en el país. Es a partir de esta necesidad que se consolida como urgente el trabajo académico para el análisis. A pesar de que en el inicio de la década pasada se dio un paso importante con la LFFAROSC en 2004, los canales institucionales deben responder a las estipulaciones jurídicas y no depender de voluntades políticas. Como se puede apreciar con el actual gobierno federal (2018-2024), desapareciendo los recursos para el fomento de las OSC, cuya justificación se basa en la idea de que son corruptas y que son solo intermediarias del presupuesto público.

En esta lógica es urgente pensar detenidamente en las distintas debilidades que se han resaltado aquí: la falta de una definición clara del fomento, la alta

burocratización, la falta de un marco jurídico que integre de forma armónica desde lo local hasta lo federal o incluso los problemas para el financiamiento mismo de las OSC. Para ello, y con base en el análisis desarrollado, es apremiante la modificación a la LFFAROSC y a sus instrumentos administrativos e institucionales que verdaderamente promueva e impulse a la sociedad civil organizada, de forma que existan maneras de sobrepasar las limitaciones que se han estudiado a lo largo de este artículo y que frenan el impacto que pueden tener las OSC en la realidad mexicana, es decir que el diagnóstico centrado en la revisión de tres variables (las limitaciones legales, institucionales y presupuestales) es producto del análisis e interpretación cualitativa y cuantitativa de la evolución del marco regulatorio, partiendo de parámetros y propuestas evaluativas previas.

En suma, este análisis servirá de base para una revisión sobre la situación actual a la que se enfrentan las OSC, como consecuencia de las fortalezas y debilidades de la LFFAROSC, para posteriormente identificar algunas propuestas viables que promuevan significativamente su desarrollo.

Es evidente que, sin un análisis de este tipo, no se podrán subsanar algunos de los problemas urgentes que se continúan reproduciendo a nivel jurídico, institucional y real. Por ello, en medio de una crisis de legitimidad del Estado mexicano, son más apremiantes y pertinentes que nunca las investigaciones que se enfoquen en estos puntos y no solo eso, sino que logren tener un impacto. Es necesario que las observaciones que se realizan desde la academia sean tomadas en cuenta para la transformación y generación de políticas y estructuras institucionales eficaces, que simplifiquen los procesos administrativos y garanticen la transparencia, dos pilares fundamentales para el buen funcionamiento de las OSC.

A eso apunta el trabajo que aquí finaliza: a contribuir al debate y la crítica que permita mejorar las estructuras institucionales y jurídicas, resaltando las lagunas que existen y aportando soluciones analíticas con el objetivo de subsanarlas. Solo de esta manera, aportando y abriendo un diálogo respecto al presente y futuro de la sociedad civil organizada en México, se podrán plantear ejes transversales que permitan el fortalecimiento de las OSC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ablanedo, I. (2009). *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*. Washington: USAID.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004a). *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Publicada en Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004 (última modificación: 25 de abril de 2012). México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004b). *Ley de Asistencia Social*. México. Publicada en Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004 (última modificación: 19 de diciembre de 2012). México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004b, octubre 8). *Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta*. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados en 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.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Presupuestos de Egresos de la Federación 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020* México.
- Chávez Becker, C. & González Ulloa, P. (2018). *Las organizaciones de la sociedad civil en México. Hacia una reforma de la LFFAROSC*. Instituto Belisario Domínguez.
- Esquivel, E. (2005). *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México: Porrúa.
- García, S., Hevia, F., Layton, M., et al. (2010). *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*. México: INCIDE Social, ITAM.
- González Ulloa, P. & Jasso C. (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*. México: Indesol-ACED.
- González Ulloa, P., Góngora, M. A., Sánchez, N., et al. (2015). *La inclusión de la sociedad civil en el Distrito Federal de México: una revisión en perspectiva*. México: ACED–SEDESOL.
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)–Open Society Foundations. (2015). *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana. Informe equipo México*. México.
- INDESOL (2014). Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. México.
- INDESOL (2016). Informe de labores 2015.
- INEGI (2013). Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro: Fuentes y metodologías. México.
- INEGI (2014). *Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro*. México.

- Irish, L., Kushen, P. y Simon, K. (2004). *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*. Nueva York: Open Society Institute e International Center for Not for Profit Law.
- ITAM (2013). *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013*. México: ITAM.
- Nieva, J. & Guadamuz, C. (2015). *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.
- Olvera, A. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana. México.
- Olvera, A. (2014). *Estudio sobre la política y las acciones de fomento a las actividades de las OSC durante el periodo 2012-2013*. Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México.
- Pérez, G. y González Ulloa, P. (2012). El sistema político y el poder en México. En F. Ayala y S. Mora (Coordinadores), *Tendencias de los Grupos de Poder en México* (pp. 115–128). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
- Redacción Animal Político (2019). No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO, *Animal Político*. Extraído el 15 de julio de 2021 desde <https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios/>.
- Ramos, C. y Ávila, Y. (2019). ¿De qué vive la sociedad civil? No de recursos públicos. *Animal Político*. Extraído el 15 de julio de 2021 desde <https://www.animalpolitico.com/2019/03/osc-dinero-publico-financiamiento-gongos/>.
- Reygadas R. (2019). “Surgimiento, composición e importancia de las OSC en México”, en Martínez, C. (coordinador) (2019). *El futuro de la Sociedad Civil en México. Memoria del Foro*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México.
- SAT (2015, enero 23). *Principales Obligaciones Fiscales*. Extraído el 15 de julio de 2021 desde http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx.
- SEDESOL (2004). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2015*. Publicado el 23 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. México.
- SEGOB (2008). *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. SEGOB. México.
- SEGOB (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008 y 2012*. SEGOB. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP 2009–2020), Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En Anexo de la Cuenta Pública de 2009 a 2020. México.

- SHCP (2017). *Reporte de Donatarias Autorizadas 2016*. SHCP. México.
- SHCP (2019). *Reporte de Donatarias Autorizadas 2019*. SHCP. México.
- SIRFOOSC (2017). *Buscador de OSC*. Consultado el 7 de agosto de 2017 desde <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=f8e8b1feff822753a39b21de69259fd6>.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (2014). *Registro de Instituciones de Asistencia Privada*. DIF. México.
- Tapia, M. & Verduzco, M. (2013). *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Tapia, M. & Robles, G. (2006). *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México: Alternativas y Capacidades A.C.-Indesol. México.
- Verduzco, M. (2015). *Financiamiento del Gobierno Federal para organizaciones de la sociedad civil. ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* Alternativas y Capacidades A.C. México.

XXXXX X XXXXX XXXXXXXX XX A XXXXXX



G R Á F I C A
M E T R O P O L I T A N A