



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Naturaleza, funciones y financiamiento

Carpeta informativa

José de Jesús González Rodríguez

Información que fortalece el quehacer legislativo

Abril 2019



CONTENIDO

Carpeta informativa

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Naturaleza, funciones y financiamiento

ÍNDICE

- **Presentación** 4
- **Antecedentes y contexto** 8
- **Importancia del sector de las Instituciones sin Fines de Lucro** 27
- **Reglas de clasificación de las Instituciones Sin Fines de Lucro y de las OSC** 45
- **Criterios de asignación de recursos públicos a las OSC** 53
- **Asignación y ejercicio de recursos públicos a las OSC 2012-2018** 62
- **Las OSC y la Administración Pública Federal 2018-2024** 85
- **Comentarios finales** 96



PRESENTACIÓN

Carpeta informativa

Presentación

En esta *Carpeta Informativa* se presentan datos de carácter general sobre el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México (OSC), considerando su importancia económica y su entorno. En el documento se privilegia la presentación gráfica de cuadros estadísticos y de indicadores, así como la exposición breve de información de interés respecto a dicho rubro.

La carpeta aborda los siguientes apartados: *a) antecedentes y contexto, b) importancia del sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL), c) reglas de clasificación para las Instituciones Sin Fines de Lucro y las OSC, d) criterios de asignación de recursos públicos a las OSC, e) ejercicio de recursos públicos a las OSC 2012-2018, f) las OSC y la Administración Pública Federal 2018-2024, y g) comentarios finales.*

En dichos apartados se busca proporcionar información que contribuya al conocimiento esencial sobre el particular y al examen legislativo del tema.

*José de Jesús González Rodríguez**

* El autor es licenciado en Economía y abogado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Investigador de la Dirección de Estudios de Desarrollo Regional del CESOP. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx.

Introducción

Mediante el presente documento se busca exponer información acerca de las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL) y de las organizaciones de la Sociedad Civil en México (OSC), destacando tanto su importancia como su papel coadyuvante en la realización de algunas tareas efectuadas por el Estado, así como su inserción en las actividades de apoyo social que recurrentemente han desempeñado.

Este texto debe analizarse considerando que las Organizaciones de la Sociedad Civil son sólo una parte integrante del gran sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro, pero en vista de la relevancia mediática e influencia política de algunas OSC, ocasionalmente ambos conceptos llegan a considerarse como sinónimos sin que esto sea así.

Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil

Como se señalará a lo largo de la presente carpeta y al tiempo que se expone la información general sobre el rubro de las ISFL, es necesario establecer un deslinde que permita identificar a las OSC que eventualmente han sido financiadas con recursos públicos, a fin de que éstas no sean asumidas como las únicas integrantes del gran sector de instituciones de nuestro país que desarrollan actividades sin fines de lucro.

Así, las OSC que han sido financiadas con recursos públicos deben asumirse como una pequeña fracción del conjunto de organismos empleados por la sociedad civil en su proceso de involucramiento en la vida pública nacional.

Introducción

Considerando el argumento anterior, es que los datos correspondientes a las cuentas nacionales de las Instituciones sin Fines de Lucro —que son generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)—, deben asumirse como concentradores de la totalidad de dichas instituciones a nivel nacional.

Igualmente, los datos del personal empleado a nivel nacional por las Instituciones sin Fines de Lucro, el Producto Interno Bruto generado por éstas, la cantidad de beneficiarios atendidos, el costo de los servicios, las fuentes de ingresos, los donativos en especie, el valor económico de las actividades de tales agrupaciones o los restantes indicadores que se presentan como referencias para destacar la importancia del sector de las Instituciones sin Fines de Lucro, desde luego que no se refieren sólo a las Organizaciones de la Sociedad Civil que han sido financiadas con recursos públicos, sino a todo el sector de las mencionadas ISFL que funcionan en México.

Asimismo, cuando se examinan los datos de los recursos públicos que la federación llegó a canalizar a las Instituciones sin Fines de Lucro, dicha información se refiere sólo a las OSC que cubrieron los requisitos legales y administrativos necesarios para tales efectos, pero no a la totalidad de agrupaciones sin fines mercantiles o de carácter altruista y que de manera cotidiana realizan sus actividades en todo el territorio nacional.



ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Carpeta informativa

Antecedentes y contexto

Según lo consigna el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las instituciones que en nuestro país forman la sociedad civil organizada han ganado un papel preponderante realizando actividades que el gobierno no atendía o que había dejado de atender, permitiendo espacios para la participación de proyectos e iniciativas de la sociedad civil.

El Inegi sostiene que la participación de la sociedad civil organizada se hizo más notoria a partir de los sismos de 1985, cuando los ciudadanos lograron movilizar los recursos disponibles a su alrededor, tanto materiales como de mano de obra —especialmente voluntaria—, y es a partir de entonces que tales organizaciones han tenido un crecimiento sustancial.

En el ámbito gubernamental este proceso inicialmente se vio acompañado por la asignación de recursos públicos a través de programas como el de *Coinversión Social*, por medio del cual el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) llegó a destinar recursos enfocados, por un lado, a paliar la pobreza y, por el otro, a capacitar, profesionalizar y fortalecer a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Origen y examen de las organizaciones de la sociedad civil

Según lo consigna el Inegi, es a partir de 1999 cuando de manera formal se comienza a examinar la naturaleza, estructura y fuentes de ingresos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en nuestro país.

Tal revisión se encaminaba a conocer aspectos como: la medición del número de empleados remunerados en el sector no lucrativo, así como los ingresos del mismo. De forma complementaria, instituciones como el Colegio Mexiquense, el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Colegio de México, el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) comenzaron a realizar estudios específicos sobre el tema y a levantar sondeos como la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV) en 2005 o como las Encuestas Nacionales de Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) efectuadas en 2005 y 2008.

A nivel internacional, el registro en las cuentas nacionales de las actividades relacionadas con las Instituciones sin Fines de Lucro inicia en Bélgica, Japón y Portugal, al grado de que para 2007 la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) divulgó un manual sobre dicho particular en coordinación con el Centro de Estudios sobre la Sociedad Civil de la Johns Hopkins University de los Estados Unidos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Alcances y potencial de las Organizaciones de la Sociedad Civil

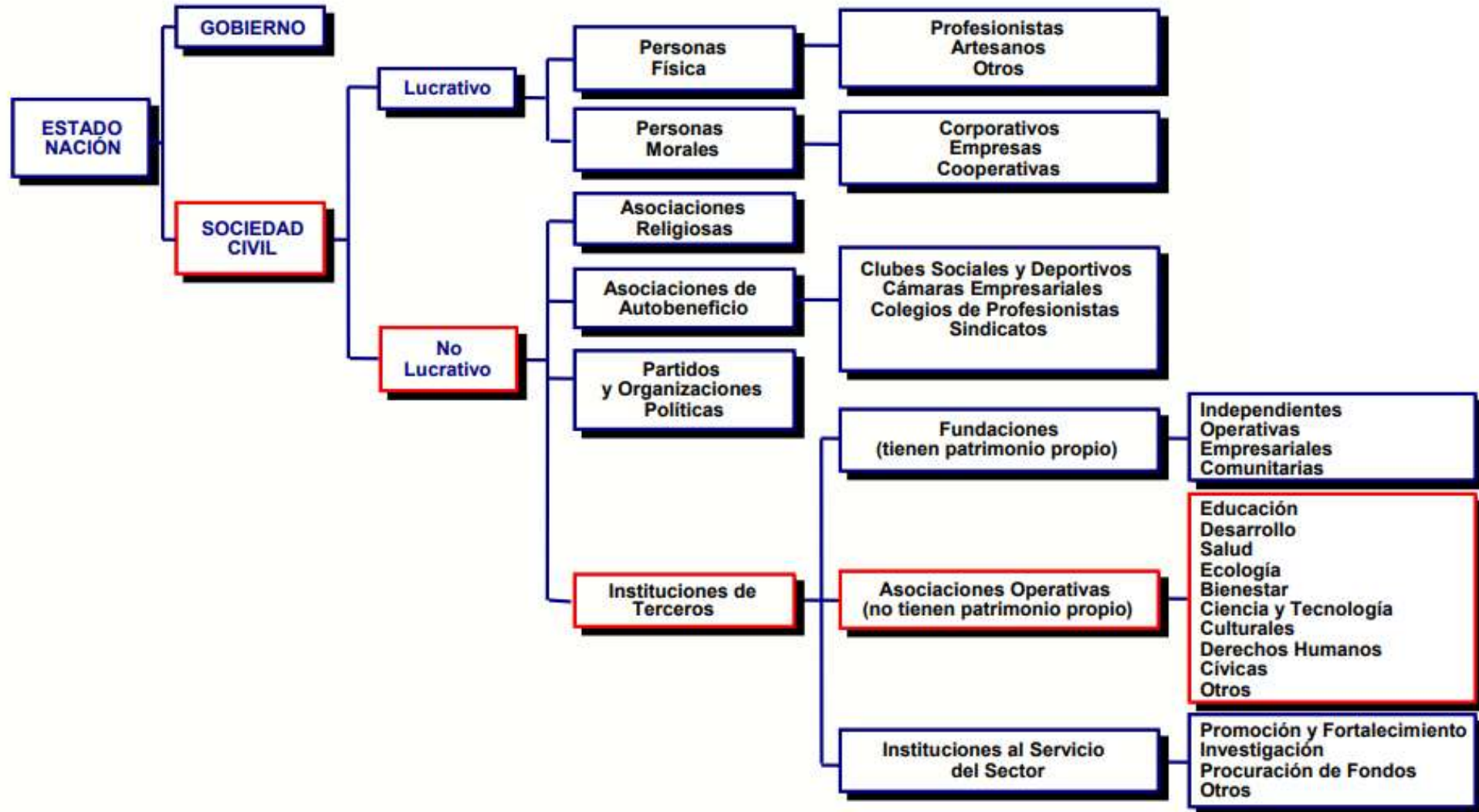
Una investigación del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco) ha concluido que la permanencia de una Organización de la Sociedad Civil depende de muchos factores, como la relevancia y calidad de su trabajo, la inversión en el capital humano dedicado a esa tarea, la existencia de un modelo de financiamiento sustentable, así como un entorno propicio para conseguir financiamiento vital.

Además de lo anterior, se sostiene que para muchas organizaciones la fuente de financiamiento más importante es de carácter internacional, ya que los donantes locales tienen un fuerte sesgo hacia la provisión de servicios de asistencia a población vulnerable y están limitados por los topes a la deducción de impuestos a las donaciones establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y porque sólo pueden donar a organizaciones con el estatus de “donataria autorizada”.

Para el Imco, independientemente del número de OSC registradas y avaladas por las instancias oficiales, deben tenerse presentes los miles de colectivos, núcleos y articulaciones ciudadanas que no forman parte de ese registro y que, con distintos grados de impacto y objetivos, participan activamente en la deliberación de los asuntos públicos e inciden en ellos.

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “La sociedad civil organizada en México: hacia un nuevo modelo”, *Este País*, 1 de diciembre de 2017.

Formas de organización de la sociedad civil en México



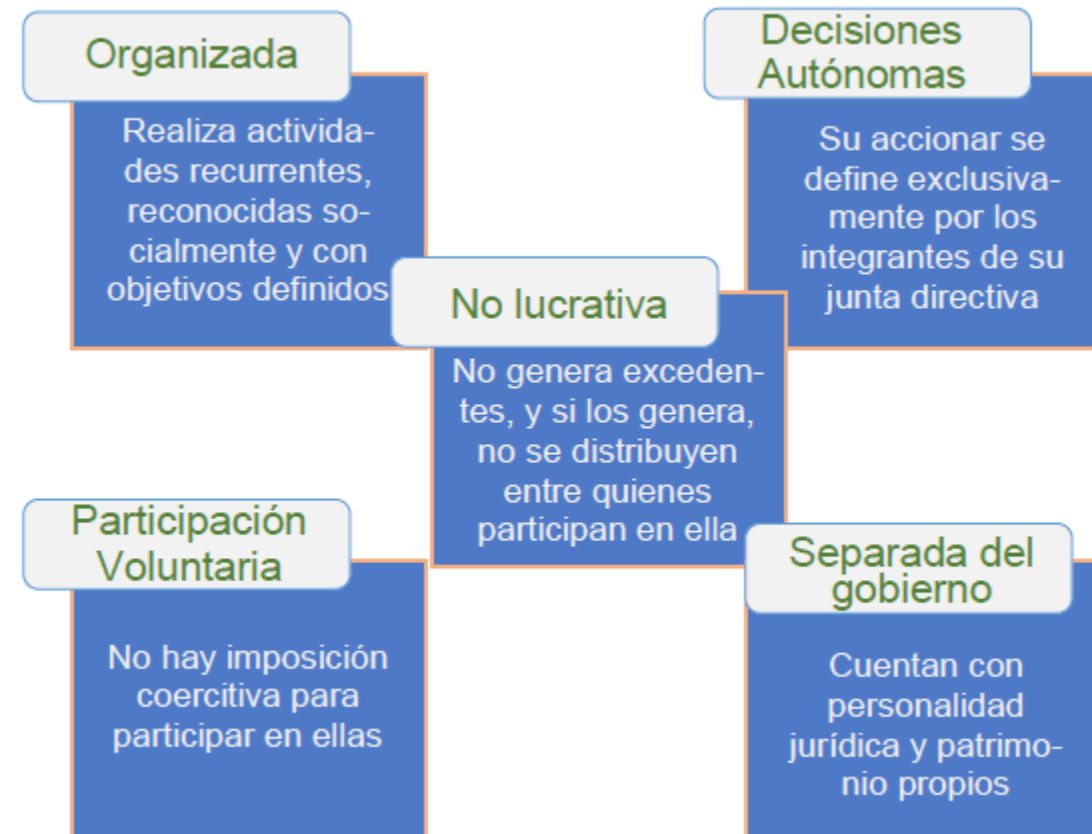
Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C, Iniciativa Ciudadana & Gestión Social y Cooperación, A.C., “Una fotografía de la sociedad civil en México. Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil 2010”, México, 2011.

Características de las Instituciones Sin Fines de Lucro

Desde 2011 el Inegi publica la denominada *Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México (CSISFLM)*, que busca dar a conocer la dimensión del sector no lucrativo en la economía nacional a través de la contabilización del PIB generado por esas instituciones y por el peso económico de su voluntariado.

El Inegi identifica a las instituciones no lucrativas mediante los criterios que se muestran en esta lámina.

Además de las asociaciones filantrópicas, se incluyen datos sobre asociaciones civiles, escuelas y hospitales privados, grupos de autoayuda, clubes, así como sindicatos, asociaciones políticas y religiosas.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2016”, Comunicado de prensa núm. 131, Inegi, México, 2018.

Criterios de clasificación de las Instituciones Sin Fines de Lucro en México



Además de las asociaciones filantrópicas, la *Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro en México* incluye mediciones sobre el accionar de las asociaciones civiles como escuelas y hospitales privados, grupos de autoayuda y clubes, así como sindicatos, asociaciones políticas y religiosas.

Según el Inegi, estas organizaciones se agrupan por el tipo de entidad legal o social que las creó o las controla, la valoración de sus servicios y sus fuentes de financiamiento.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Naturaleza y rasgos de la Instituciones Sin Fines de Lucro

Al respecto, el “Manual sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales”, editado por la ONU, menciona las características de tales instancias:

- I. Carácter no lucrativo. No deben estar organizadas con fines de lucro y no pueden distribuir entre sus directivos ninguna parte de las utilidades que eventualmente obtengan. Los dirigentes de organizaciones sin fines de lucro actúan impulsados por objetivos sociales o ideológicos y no pecuniarios;
- II. Producción de bienes públicos. Producen bienes colectivos que se financian por contribuciones de trabajo voluntario. Estas instituciones surgen ante la carencia de productores para el mercado, en un contexto que impide que el gobierno intervenga en la producción de bienes;
- III. Estructuras de dirección. Las estructuras de dirección de estas instituciones se diferencian de otras porque sus órganos de dirección no son resultado de elecciones de carácter público y raras veces reciben remuneraciones. Las entidades sin fines de lucro, por tanto, son tipos de unidades con administración diferente;

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, “Manual sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales”, ONU, Estados Unidos, 2007.

Naturaleza y rasgos de la Instituciones Sin Fines de Lucro

- IV. Estructura de los ingresos. Sus fuentes de ingresos se diferencian de las del gobierno y de las empresas con fines de lucro, ya que incluyen importantes aportaciones voluntarias de tiempo y dinero, con las que no cuentan los productores con fines de lucro ni los organismos gubernamentales;
- V. Personal. Su personal a menudo incluye una cantidad importante de voluntarios;
- VI. Fuentes de capital. Como no pueden distribuir sus beneficios, no pueden atraer capital accionario. Por ello, sus pagos tienen una composición distinta que en el caso de las empresas con fines de lucro;
- VII. Régimen fiscal. Suelen estar exentas de impuestos sobre la renta y pueden estar exentas también de otros impuestos, como los que gravan las ventas o el patrimonio. A menudo están exentas de disposiciones aplicables a las empresas con fines de lucro;
- VIII. Régimen jurídico. Están sujetas a disposiciones legales especiales referentes a la composición de sus órganos de dirección, sus fines, sus ingresos, su participación en actividades políticas, la remuneración de su personal y sus normas en materia de contabilidad y presentación de informes. A menudo están exentas de disposiciones que se aplican a las sociedades con fines de lucro;

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, “Manual sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales”, ONU, Estados Unidos, 2007.

Naturaleza y rasgos de la Instituciones sin Fines de Lucro

- IX. Falta de poderes soberanos. A pesar de que muchas veces reciben apoyo gubernamental, estas instituciones carecen de la característica que define a las entidades estatales, es decir, “facultades coercitivas sobre todas las personas que desarrollan sus actividades en un territorio determinado”;
- X. Relativa independencia de las presiones políticas. Estas instituciones actúan con una independencia considerablemente mayor respecto de las presiones políticas que las unidades gubernamentales. En realidad, ésta es una de las razones que se mencionan como motivos para que los gobiernos tiendan a apoyarse en estos organismos para determinadas funciones, en lugar de cumplirlas por sí mismos.

Existe coincidencia entre un sector de académicos cuando sostienen que los gobiernos han fomentado el surgimiento de las Instituciones Sin Fines de Lucro en general y a las OSC en particular, debido a que han buscado formas de mejorar la calidad de los servicios públicos, al tiempo que reducen el volumen del Estado. Al respecto sostienen que tales objetivos pueden lograrse utilizando a las OSC como instituciones privadas con objetivos similares a los buscados por la administración pública.

En los últimos tiempos se han implementado iniciativas en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá, Países Bajos, Alemania, Australia, Nueva Zelandia, Japón, Chile, Pakistán y la Unión Europea, para promover a estas instituciones a fin de establecer un nuevo tipo de relaciones del gobierno con ellas.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, “Manual sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales”, ONU, Estados Unidos, 2007.

Asociaciones Civiles, Instituciones de Asistencia Privada y Sociedad Civil

Rasgos generales y diferencias

	ASOCIACIÓN CIVIL (AC)	SOCIEDAD CIVIL (SC)	INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA (IAP)
Marco legal y definición	CÓDIGO CIVIL FEDERAL (1928, última reforma: 2018) = CÓDIGO CIVIL PARA EL D.F. (bis)		LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL D.F.
	Arts. 2670 – 2687 Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación (civil) (art. 2670)	Arts. 2688 - 2735 Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial (art. 2688)	Son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social bajo la figura de fundaciones o asociaciones (art. 1). <i>Asistencia social</i> : conjunto de acciones dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales, patrimoniales y sociales de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o disfunción física, mental, patrimonial, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas y ejercer sus derechos, con el objetivo de lograr su incorporación a una vida familiar, laboral y social plena (art. 2, I).
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro: no realiza actividades económicas (sus ingresos son por prestación de servicios o donaciones) • Socios no están obligados a aportar recursos propios • Tienen beneficios fiscales: no son contribuyentes para el cobro de ISR 	<ul style="list-style-type: none"> • Con fines de lucro: puede realizar actividades económicas que aunque no constituyen actos de comercio producen ganancias económicas a sus socios • Socios aportan recursos propios de diversa índole -pueden recibir provechos • Dependiendo de su función accede a algunos beneficios fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro • Se orientan a un beneficiario colectivo, sin distinción individual • Tienen patrimonio propio para la realización de sus fines • Suele contar con el apoyo de voluntarios • Se consideran como instituciones de utilidad pública • La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión prevención, protección y rehabilitación

Fuente: Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática, UNAM, México, 2013.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Rasgos generales

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

	LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR OSCs	LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES
Marco legal y definición	Se refiere a todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas, legalmente constituidas, que no persiguen fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (art. 3), cuyas actividades (art.5) se enfocan a los temas de:	<i>Actividades de Dllo. Social:</i> las que realicen en el D.F., sin ánimo de lucro, en beneficio de 3os, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, para trabajar en fomento, promoción, fortalecimiento y ejecución de actividades en temas relacionados con (art. 2):
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia social • Alimentación popular • Participación ciudadana • Asistencia jurídica • Desarrollo de pueblos indígenas • Equidad de género • Discapacidad • Coop. para el dllo. comunitario • Derechos humanos • Deporte • Servicios de salud • Medio ambiente y dllo. sustentable • Educ., arte y cultura; ciencia y tec. • Economía popular • Protección civil • Fomento de sociedad civil • Derechos de los consumidores • Tejido social y seg. ciudadana... 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos • Desarrollo humano • Obras y la prestación de servicios públicos • Desarrollo regional y comunitario • Sustentabilidad, recursos nat. y ambiente • Prevención y protección civil • Grupos vulnerables y en desventaja social • Asistencia social • Civismo y participación ciudadana • Servicios educativos • Salud integral • Dllo. urbano y el ordenamiento territorial • Conocimiento y el desarrollo cultural • Investigación científica y tecnológica • Patrimonio cultural, artes... • Organizaciones civiles • Produc., autosuficiencia y dllo. integral...

Fuente: Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática, UNAM, México, 2013.

Características de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En cuanto a su posicionamiento social y político

- Se definen como colectivos independientes ajenos a entidades gubernamentales y partidistas.
- A diferencia de los partidos, su meta no es tomar el poder, aunque pueden colaborar con el mismo y de hecho contribuyen a la democratización del país.
- Son autónomas: se autogobiernan y son independientes.
- Cuentan con reglamentos, estatutos y procedimientos propios.
- Gracias a su bagaje —de experiencias y conocimientos— participan en el debate de políticas públicas relacionadas con su segmento territorial y social de trabajo.
- Por ello median entre el plano estatal/gubernamental y el social/comunitario al cual se dirigen.

Fuente: Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática, UNAM, México, 2013.

Características de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En cuanto a su trayectoria, forma de trabajo y proyección

- Se integran en un primer momento para impulsar acciones a favor de sus intereses, generalmente relacionados con la defensa y promoción de derechos.
- Trabajan en red prestando servicios sociales basados en principios de solidaridad y cooperación.
- Muchas expresan propuestas alternativas e incluso culturas independientes: ni propiamente individuales ni precisamente estatales.
- Dinamizan el tejido social al tener interlocución con sus pares y contrapartes en distintos ámbitos.
- Por su función social son depositarias de confianza al valorarse su papel en beneficio de excluidos.
- Así, motivan la adscripción voluntaria de colaboradores y aliados que trabajan de manera horizontal.

Fuente: Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática, UNAM, México, 2013.

Características de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En cuanto a su financiamiento

- No tienen ánimo de lucro, función comercial ni de beneficio: no persiguen la acumulación para el posterior reparto del excedente monetario entre accionistas, socios o colaboradores.
- El excedente se reinvierte en la organización misma buscando perdurar en el tiempo, mejorar su operación y ampliar su impacto social.
- El origen de su financiamiento es variable y puede provenir de: recursos públicos y privados por los cuales concursan, instituciones filantrópicas (tipo fundaciones), cooperantes internacionales, donaciones, colectas públicas o bien generan ingresos mediante la prestación de servicios.
- El recurso captado se transfiere a manera de trabajo social de acuerdo a su orientación y misión.
- Muchas funcionan como prestadores de servicios sociales que debería cubrir el Estado, pero dado su adelgazamiento, algunos entes ciudadanos asumen responsabilidades ejecutando presupuesto público.

Fuente: Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, XVIII Congreso internacional de contaduría, administración e informática, UNAM, México, 2013.

Antecedentes de la participación de las organizaciones sociales en tareas gubernamentales

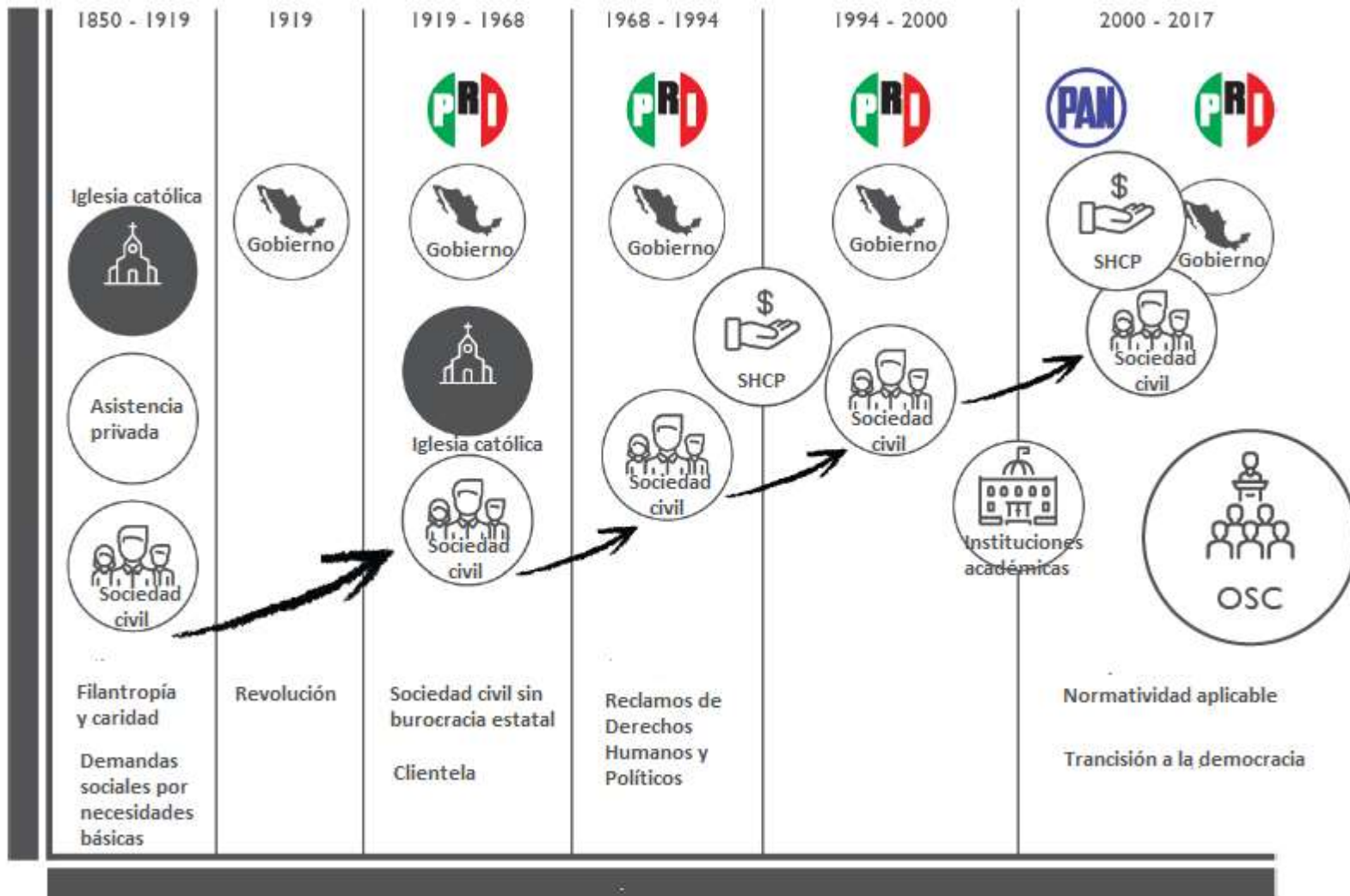
En nuestro país, el *Programa de Coinversión Social* surge en 1993, cuando se creó el *Primer Fondo de Coinversión Social*, mismo que fue diseñado como un instrumento para incluir el concepto de productividad social en la agenda social del gobierno federal, y específicamente como semilla financiera para los proyectos que benefician a la población en pobreza, ejecutados por las OSC. Dicho fondo estaba a cargo de la Sedesol, y operaba por medio de la *Coordinación de Vinculación y Concertación Social*.

De acuerdo con la investigación denominada “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil”, es a partir de 1994, que dicho fondo fue operado por el *Instituto Nacional de Solidaridad (Insol)*, que fuera creado en 1992 como órgano desconcentrado de la Sedesol para realizar acciones de capacitación y vinculación social en el contexto del *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)*.

Para el año 2000, el Fondo de Coinversión Social cambió su denominación por la de *Programa de Coinversión Social (PCS)* y, en 2001, el INSOL se transformó en el *Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)*. Con esa modificación, se dotó al instituto de atribuciones para fomentar la participación de las organizaciones sociales vinculadas con el desarrollo social y el bienestar común. Posteriormente, dicho programa se modificó para permitir que las OSC tuvieran nuevas reglas y procedimientos en la asignación de recursos gubernamentales para apoyar a proyectos.

María Isabel Verduzco Verduzco, *et al.*, “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social”, Alternativas y capacidades, A.C., México, 2009.

Transición de las actividades de la sociedad civil organizada en México



El período 1850-1919 privilegió las actividades caritativas promovidas por la iglesia católica enfocadas a la asistencia de necesidades básicas. Tras la revolución, el régimen establecido por el PRI centralizó todas las actividades de desarrollo social. Durante décadas, las acciones colectivas tuvieron finalidades políticas, se creó un estado paternalista y clientelar caracterizado por un dualismo en su relación con la sociedad civil: por un lado, cooptando los intentos autónomos de los ciudadanos de participar en la esfera pública, y por el otro, reprimiendo a quienes no se alineaban.

Fuente: USAID, “The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations”, Estados Unidos, 2018.

Antecedentes de la participación de las organizaciones sociales en tareas gubernamentales

Con la aprobación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, se creó el *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, enfocado a la coordinación de las actividades de las OSC. Mediante dicho marco legal, se sentaron las bases para la elaboración de una política pública federal de fomento a las organizaciones mencionadas. Mediante la creación de la denominada *Clave Única de Inscripción (CLUNI)*, se oficializó el apoyo a la participación de las OSC sin fines de lucro y de servicios a terceros.

De acuerdo con un diagnóstico al *Programa de Coinversión Social*, efectuado por el *Instituto de Desarrollo Social*, en los últimos años las Organizaciones de la Sociedad Civil han tenido un papel relevante en la política social, entre otras razones, porque pretenden fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, promueven y defienden los derechos humanos y el estado de derecho, promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas, y contribuyen al ajuste de la política social mediante procesos de monitoreo y contraloría social. No obstante, se ha señalado que sus actividades encuentran limitaciones de carácter legal, financiero y de recursos humanos.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013”, Auditoría de Desempeño: 13-0-20D00-07-0177, ASF, México, 2015.

Democracia, participación social y OSC

La investigación denominada “Dilemas y oportunidades de la participación ciudadana en América Latina”, argumenta que el proceso de democratización política en la región, ha estado acompañado por el surgimiento de mecanismos de democracia directa, clasificando a estos como mecanismos formales e informales. Los primeros, se consideran sustentados en un marco legal (presupuestos participativos, audiencias públicas, referendos, revocatorias de mandatos, consultas populares, conferencias nacionales, foros y otras instancias de diplomacia ciudadana). Por su parte, los mecanismos informales incluyen diferentes formas de acción colectiva, protesta social y participación en redes sociales reales y virtuales, locales, nacionales y transnacionales. En conjunto, todos los mecanismos de participación apuntan a fortalecer las capacidades de la sociedad civil para expresarse en materia de políticas públicas nacionales y globales o para controlar el accionar de los gobiernos.

En ese contexto, se ha llegado a estimar por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) denominado *La democracia en América Latina*, que cuatro de cada 10 latinoamericanos participa de la vida pública por medio de algún mecanismo formal o informal, además de la usual participación en las urnas.

Fuente: Gabriela Ippolito-O’ Donnell, “Dilemas y oportunidades de la participación ciudadana en América Latina”, en Tendencias en América Latina y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, PNUD, Estados Unidos, 2004.



IMPORTANCIA DEL SECTOR DE LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO

Carpeta informativa

El sector social sin fines de lucro en las sociedades contemporáneas

Como una argumentación que se esgrime de forma recurrente, se alude a que la construcción de las democracias contienen un ingrediente común: el perfeccionamiento de las capacidades organizativas de la sociedad civil y su incidencia efectiva en los asuntos públicos.

Bajo ese planteamiento, se argumenta que la participación ciudadana enriquece la vida democrática de las naciones debido a la pluralidad de sus objetivos, al grado de especialización de las OSC, a la calidad de sus propuestas técnicas y a la pertinencia de sus demandas, entre otros factores.

Se ha señalado que las organizaciones de la sociedad civil se han erigido como actores estratégicos en la definición y la orientación de las agendas locales, nacionales y globales y en dicho proceso, se han convertido en una referencia obligada para una adecuada toma de decisiones en el ámbito de la política pública.

Las láminas incluidas en el presente capítulo, destacan la importancia de la totalidad del sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro en el ámbito económico de nuestro país, ámbito dentro del cual se ubican las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, “Tendencias de la Internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina”, SRE, México, 2018.

Importancia y retos del sector social sin fines de lucro

En tiempos recientes, el número de las Organizaciones de la Sociedad Civil ha aumentado, pasando de ser simples instancias de prestación de asesoría y servicios, a coadyuvar en el desempeño de la función gubernamental y en algunos casos llegando incluso a sustituirla.

El texto denominado *Tendencias de la Internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina*, sostiene, entre otras cosas, que es innegable la importancia de las OSC en las actividades de interés público, ya que su participación en los espacios de poder es un hecho y, por lo tanto, se han ido generando mecanismos de incorporación de éstas en la toma de decisiones. Dicho texto asevera, que inclusive los propios gobiernos --que posean un genuino perfil democrático--, no pueden darse el lujo de soslayar a las OSC en su toma de decisiones, pues las mismas aglutinan y movilizan a un gran número de ciudadanos, dan voz a aquellos que no la tienen por sí mismos, fomentan la innovación, son creadores de opiniones y son potentes generadores de cambio.

Sin embargo, los retos que la sociedad civil enfrenta son muchos y muy variados: todavía hay muchos países donde no goza de un espacio para su actuación, no hay diálogo con los poderes públicos o incluso, en algunos, es perseguida; falta financiación que garantice su independencia del dinero público; hay dudas sobre su representatividad y su capacidad de generar consensos.

Fuente: Imma Roca i Cortés, “El compromiso de la Unión Europea con la sociedad civil”, en *Tendencias de la Internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina*, SRE, México, 2018.

Naturaleza, alcances y relevancia del sector

De acuerdo con el Inegi, en nuestro país las *Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL)*, comprenden al conjunto de Asociaciones Civiles, instituciones y movimientos organizados alrededor de actividades que no tienen como fin primordial la obtención de utilidades. Dentro de este esquema, el Inegi clasifica a las asociaciones religiosas, de autoayuda y las filantrópicas; es decir, a todas aquellas agrupaciones que realizan actividades que no son efectuadas por el gobierno (primer sector) ni por las empresas lucrativas (segundo sector), sino que se llevan a cabo por parte de instituciones privadas no lucrativas (tercer sector). Así, dentro de la gran categoría de las Instituciones Sin Fines de Lucro, se encuentran las Organizaciones de la Sociedad Civil.

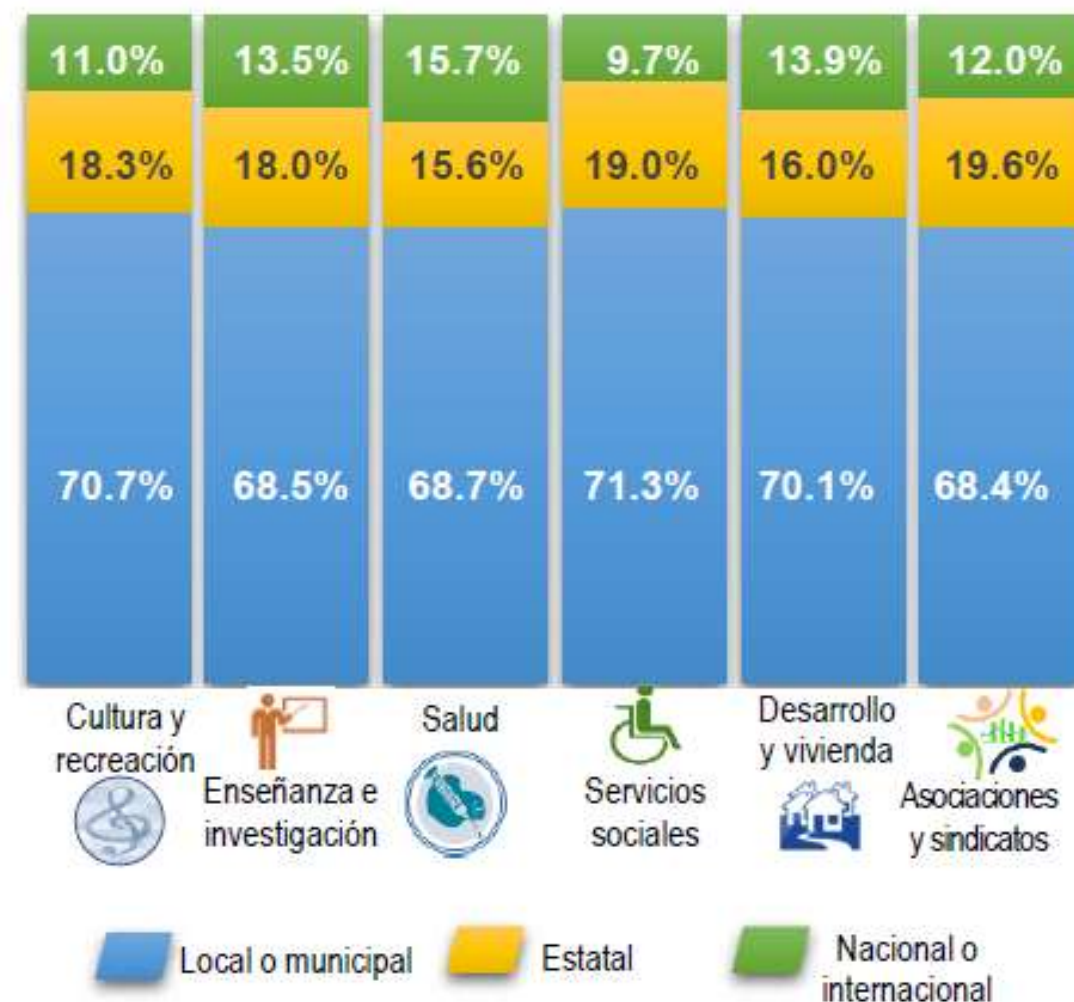
Para el Inegi, las referidas instituciones en general, deben considerarse como aquellas que por ley o por costumbre no distribuyen los excedentes que pudieran generar como asociación, al tiempo que sus decisiones y su gestión son autónomas, se encuentran separadas del gobierno y cuentan con una libre participación o colaboración de sus agremiados.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México, 2016”, Comunicado de prensa núm. 131, Inegi, México, 2018.

Esfera de acción geográfica de las Instituciones Sin Fines de Lucro

El Inegi ha estimado que la labor del trabajo voluntario en las Instituciones Sin Fines de Lucro en buena parte es canalizada hacia actividades con fines altruistas, de beneficencia o incluso de promoción religiosa. Además, se ha estimado que el valor mensual del trabajo de cada voluntaria mujer, es equivalente a poco más de 76 mil pesos y en el caso de los hombres a 53 mil pesos.

Las ISFL de carácter privado, tienen un rango de acción que muchas veces sólo abarca su localidad o municipio, ya que 69.4% sólo atiende a beneficiarios en este ámbito geográfico. Considerando la vocación de la institución, su espacio de influencia cambia. Por ejemplo, las instituciones de salud 15.7% atienden beneficiarios en el ámbito nacional.

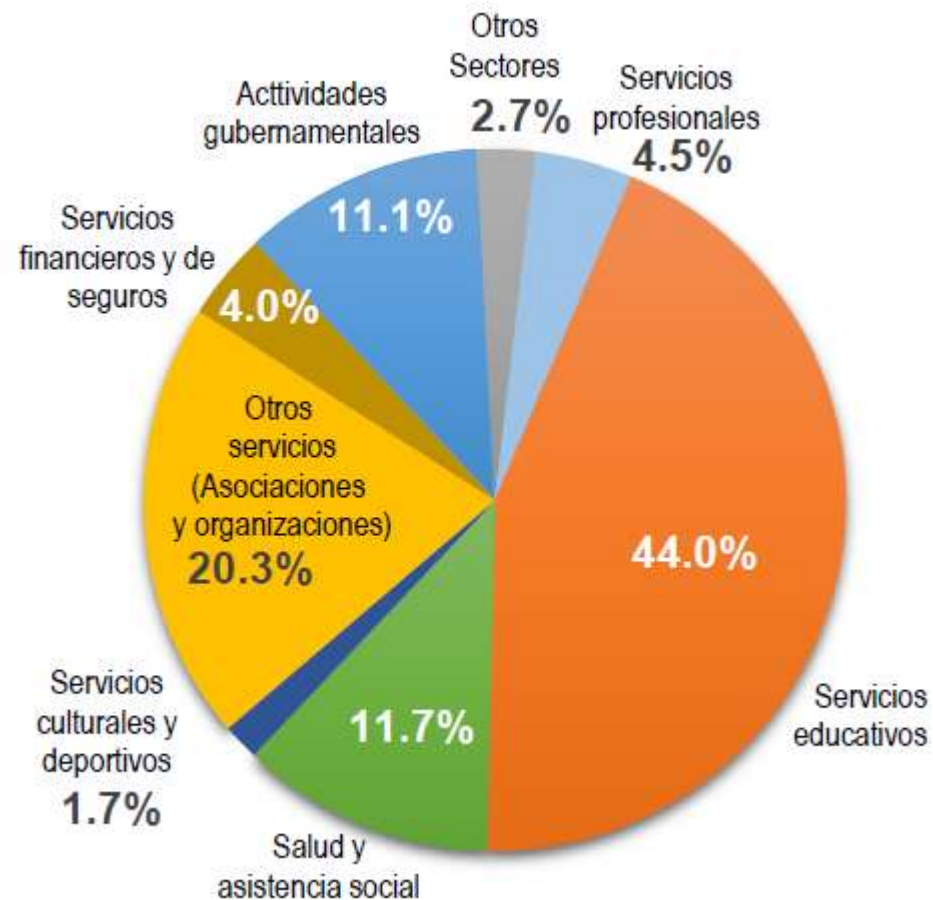


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Sector social sin fines de lucro y Producto Interno Bruto

Considerando los criterios empleados por el *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte*, el Inegi ha señalado que el mayor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), generado por las ISFL corresponde a los servicios educativos, siguiéndole en importancia los servicios proporcionados por asociaciones, organizaciones y por instituciones vinculadas al tema de la salud y de la asistencia social, entre otros rubros.

Por ejemplo —sólo en lo que respecta a las Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado—, el Inegi estima que para el año 2014, el PIB de estas fue de \$232 mil 495 millones de pesos.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Canales de participación y perspectivas de las OSC

Los especialistas del tema, han expresado en el texto denominado *Tendencias de la participación de la sociedad civil mexicana y procesos de internacionalización de la incidencia ciudadana en América Latina*, que existen diversas formas para incidir en la atención de los problemas de las sociedades contemporáneas, por un lado, están las acciones relacionadas con las alternativas no formales de la acción colectiva —como pueden ser las manifestaciones callejeras, las movilizaciones virtuales, el activismo político y social, y la resistencia civil pacífica— (como cuando la sociedad se ha enfrentado a regímenes autoritarios en el este europeo o en América Latina). Por el otro, están aquellas formas ligadas a los procesos de deliberación, interlocución y negociación con los actores involucrados en los asuntos públicos.

Dicho texto, reflexiona además en torno a los retos que enfrentan las OSC en el futuro inmediato: como los desafíos en materia de representatividad, de transparencia, de gobernanza interna y de generación de consensos. Pero junto a tales desafíos, advierte otros retos para las instituciones públicas, como la necesidad de definir nuevos criterios en la toma de decisiones de política pública o la pertinencia de facilitar todas las expresiones de participación de la sociedad civil, así como implementar una agenda de trabajo conjunta que permita encontrar mecanismos de seguimiento de propuestas y recomendaciones entre los ciudadanos organizados y la administración pública.

Fuente: Carlos Chávez Becker, “Tendencias de la participación de la sociedad civil mexicana y procesos de internacionalización de la incidencia ciudadana en América Latina” e Imma Roca i Cortés, “El compromiso de la Unión Europea con la sociedad civil”, en *Tendencias de la... op. cit.*

Las OSC y la participación social

Otro aspecto a destacar sobre el tema del nuevo papel de los ciudadanos organizados en nuestro tiempo, es que la participación social convencional en América Latina —como la asistencia a manifestaciones—, ha aumentado de 13 a 27% entre 2005 y 2015, advirtiéndose también que en dicho periodo, se ha duplicado el porcentaje de aquellos que firman una petición (16 a 35%), pero lo que más ha crecido, es la participación no convencional, (como la asistencia a manifestaciones no autorizadas), misma que ha aumentado de 3 a 21% en el lapso aludido.

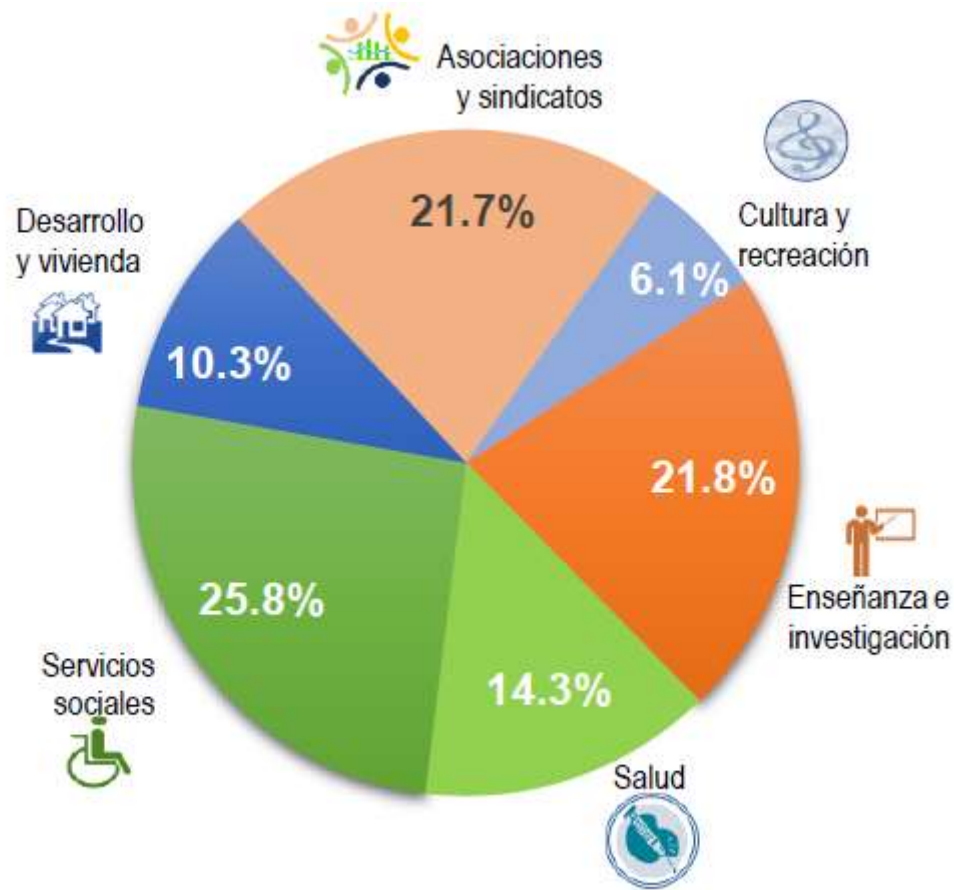
Para quienes se han abocado al análisis de este particular, este fenómeno refleja un tránsito de un *hiper-presidencialismo* a una *hiper-movilización de la sociedad* organizada.

La “disposición de protestar” es un indicador que mide el potencial de la participación social, en donde se calcula que más de uno de cada dos latinoamericanos, están dispuestos a salir a la calle para protestar por irregularidades en materia de salud, educación, salarios, condiciones de trabajo, derechos democráticos o recursos naturales.

En cuanto a participar en redes sociales, uno de cada tres latinoamericanos sostiene que esa, es una forma de participación política válida, pero respecto a la participación en OSC, se sabe que un tercio de los latinoamericanos manifestaron su deseo de no involucrarse directamente en las mismas.

Fuente: Gabriela Ippolito-O'Donnell, “Dilemas y oportunidades de la participación ciudadana en América Latina”, en Tendencias de la... *op. cit.*

El Producto Interno Bruto de las Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado



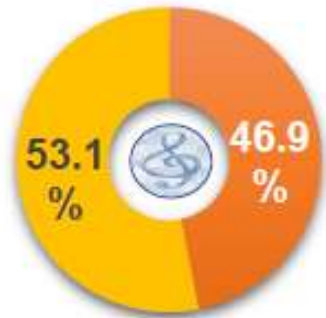
De acuerdo con los datos del Inegi, el esfuerzo de la sociedad civil y de quienes desempeñan en las organizaciones e Instituciones Sin Fines de Lucro funciones de naturaleza voluntaria, se concentran mayormente en actividades como servicios para víctimas de violencia familiar, discapacitados y adultos mayores, adopción, centros de desarrollo infantil y casas cuna, control de adicciones, albergues, bomberos, y bancos de alimentos, entre otros.

La ilustración muestra la distribución porcentual de las actividades de las mencionadas instituciones de carácter privado.

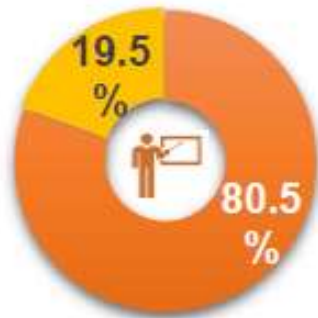
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Trabajadores en las Instituciones Sin Fines de Lucro

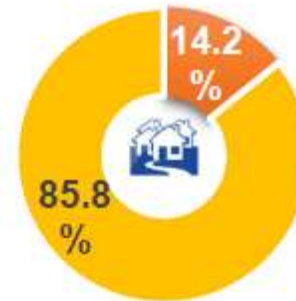
De acuerdo con los datos del Inegi, para 2014, alrededor de 2.3 millones de trabajadores —entre remunerados y voluntarios— colaboraron en Instituciones Sin Fines de Lucro. De acuerdo con el objeto social de la institución, la relación entre voluntarios y asalariados varía radicalmente, pues mientras que en los servicios sociales 96.6% son voluntarios, en la enseñanza 80.5% son remunerados.



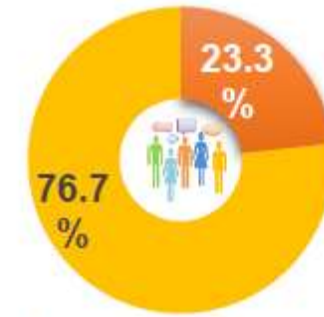
Cultura y recreación



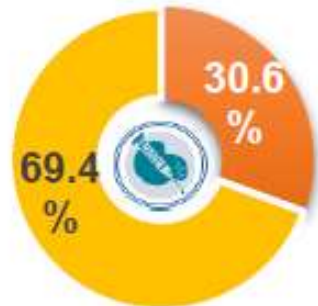
Enseñanza e investigación



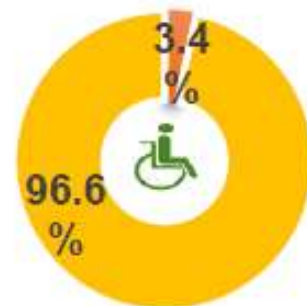
Desarrollo y vivienda



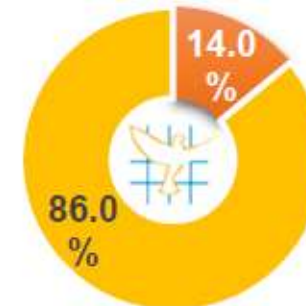
Derechos, promoción y política



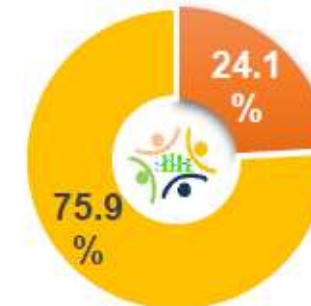
Salud



Servicios sociales



Religión



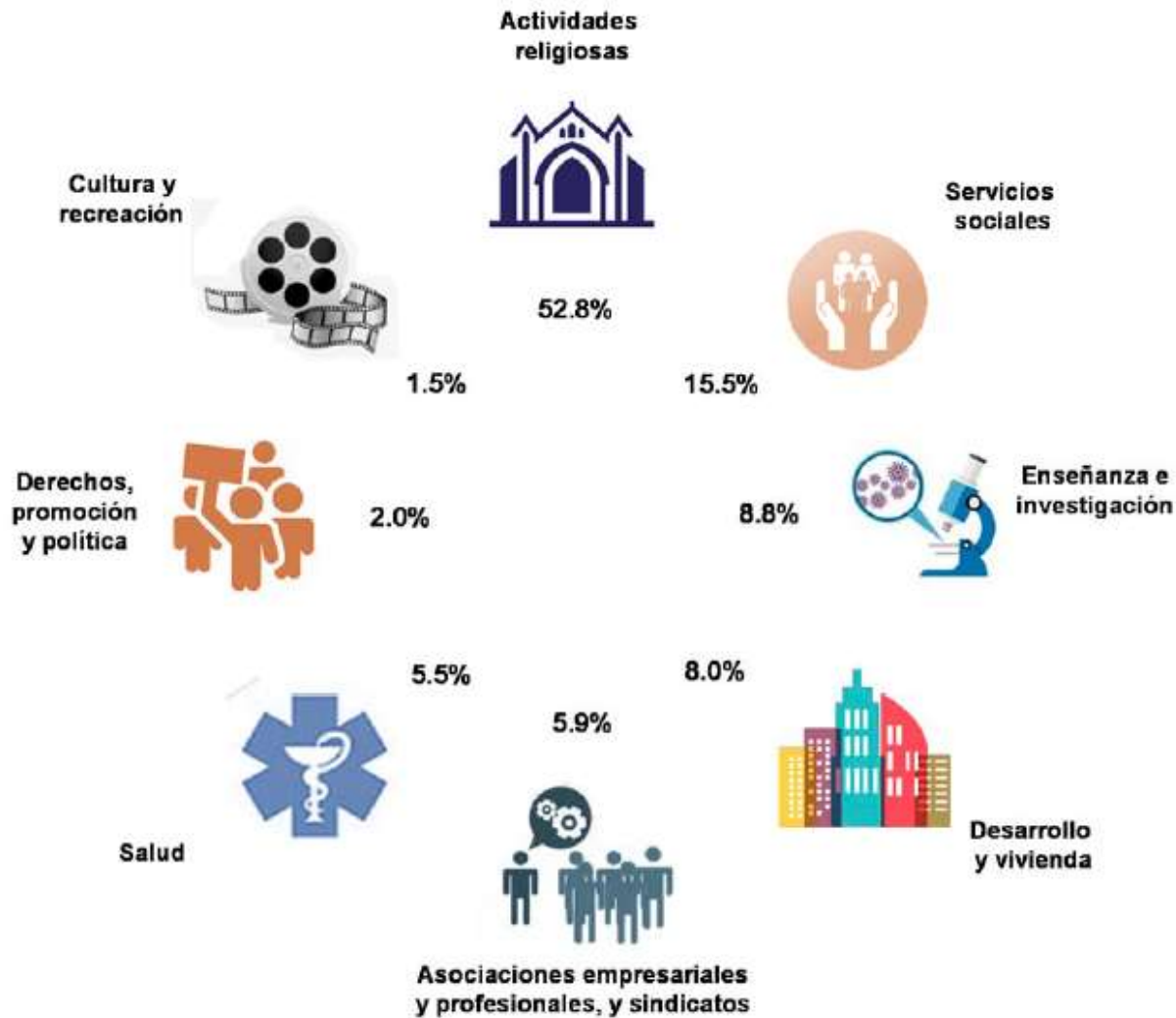
Asociaciones y sindicatos

Voluntarios

Remunerados

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Valor económico del trabajo voluntario en las Instituciones Sin Fines de Lucro

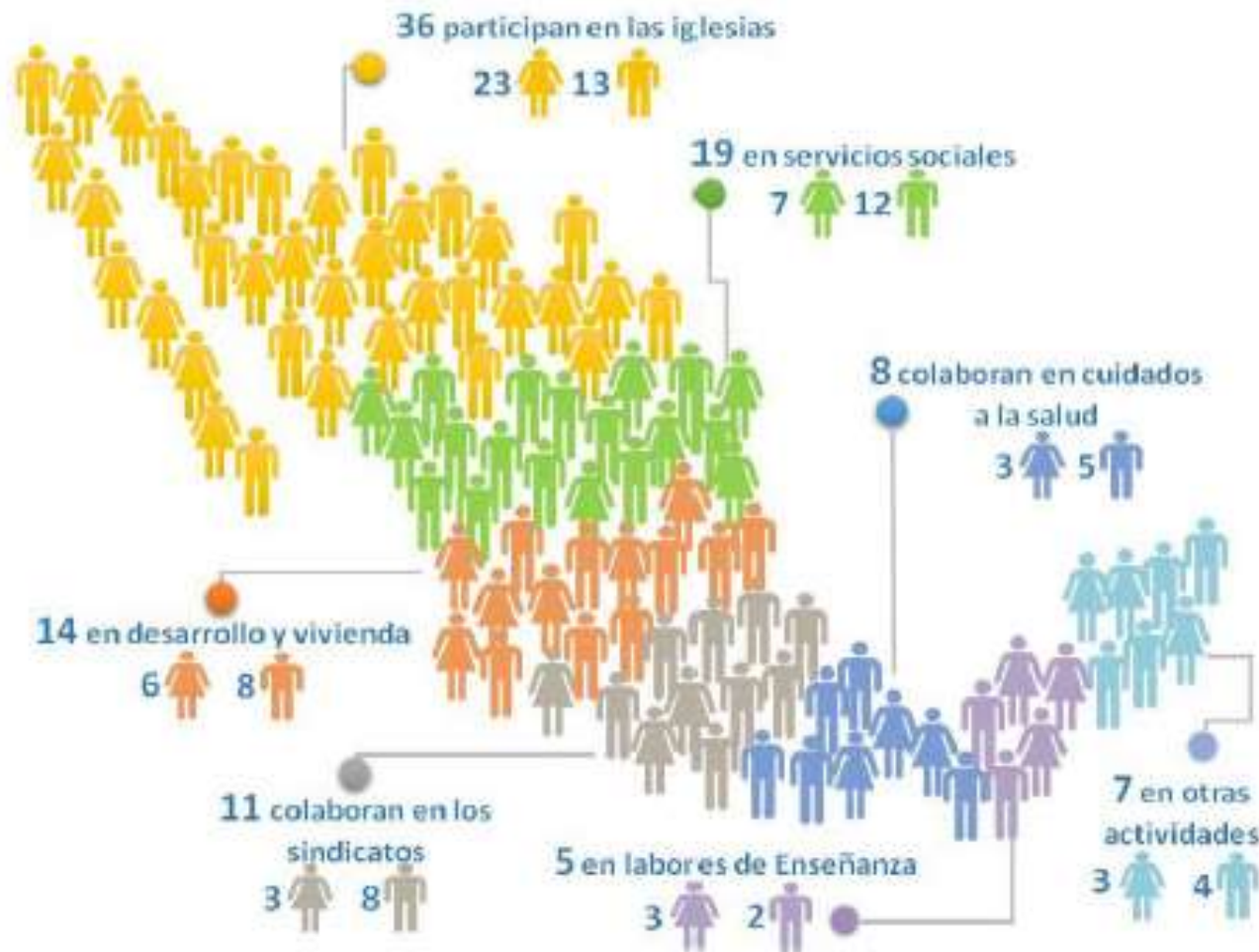


De acuerdo con los datos del Inegi, el valor económico del trabajo voluntario en estas organizaciones para 2016, representó 0.6% del PIB nacional.

Desde el punto de vista del objetivo social de las Instituciones Sin Fines de Lucro, el trabajo voluntario se distribuyó como sigue: en actividades religiosas 52.8%, en servicios sociales 15.5%, en actividades de enseñanza e investigación 8.8%, en actividades de desarrollo y vivienda 8%, en asociaciones empresariales, profesionales, y sindicatos 5.9%, en actividades de salud 5.5%, en actividades relacionadas con la defensa de derechos 2% y en cultura y recreación 1.5%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México, 2016”, Comunicado de prensa núm. 131, Inegi, México, 2018.

De cada 100 trabajadores voluntarios en las Instituciones Sin Fines de Lucro en México...



El Inegi ha estimado que para 2014 cerca de 1.6 millones de trabajadores voluntarios colaboraban en este tipo de instituciones en México y de esa cantidad, 52% eran varones y el resto mujeres.

En el análisis de dichos trabajadores voluntarios, el Inegi ha advertido una mayor concentración en las actividades efectuadas para las iglesias, siguiéndole los trabajadores adscritos a los servicios sociales, los que laboran en organizaciones de vivienda, cuidados de la salud, etcétera.

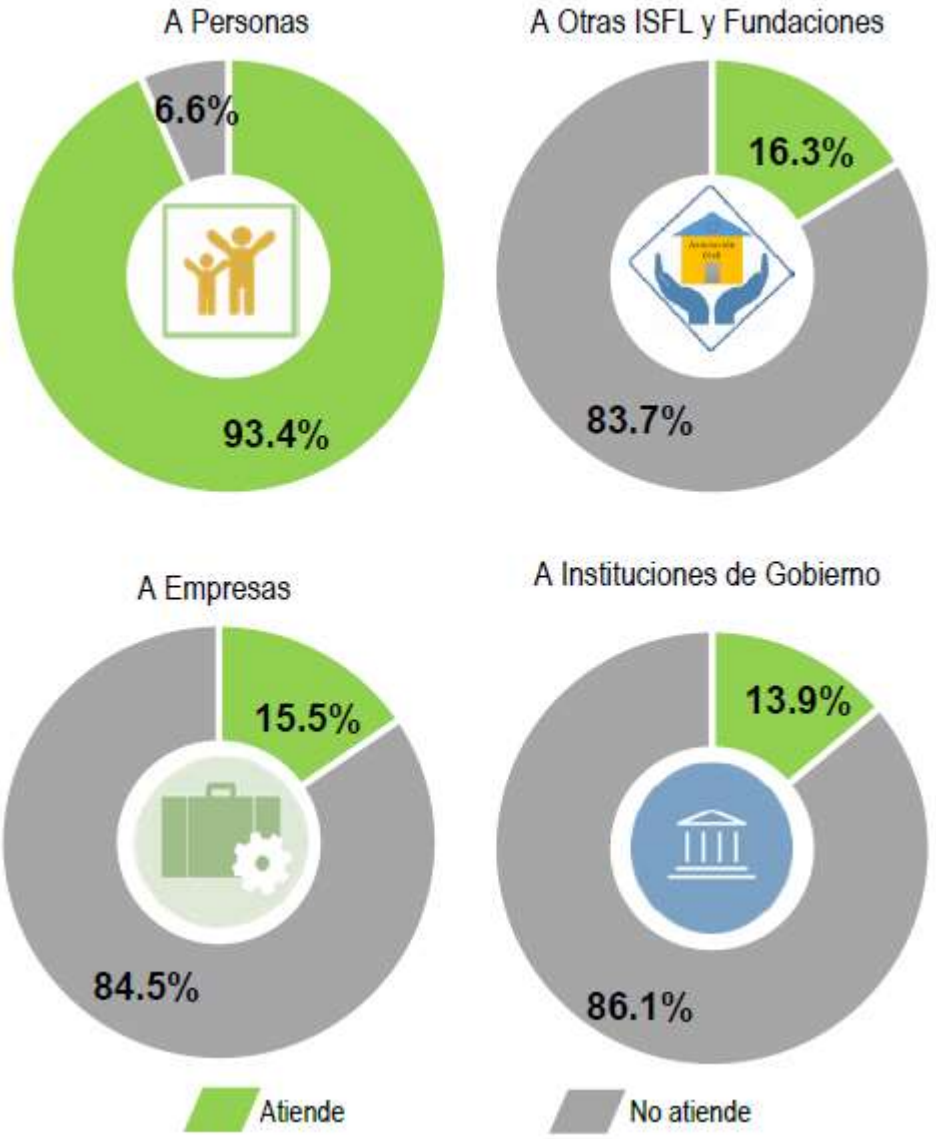
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Beneficiarios atendidos por las Instituciones Sin Fines de Lucro

Por lo general, las redes de organizaciones de la sociedad civil impulsan mejoras en tales agrupaciones, permitiendo la gestión de recursos o promoviendo los objetivos que dichas instituciones persiguen. El Inegi sostiene que 45.3% de este tipo de instancias usa este modelo de colaboración, siendo en las asociaciones empresariales en donde se reporta la mayor pertenencia a redes de organizaciones, con 53 de cada 100 establecimientos miembro de una red.

Asimismo, durante se tiene que la mayoría de este tipo de agrupaciones atienden directamente a personas (93.4%), mientras que sólo 16.3% dan apoyo a otras instituciones del tercer sector.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.



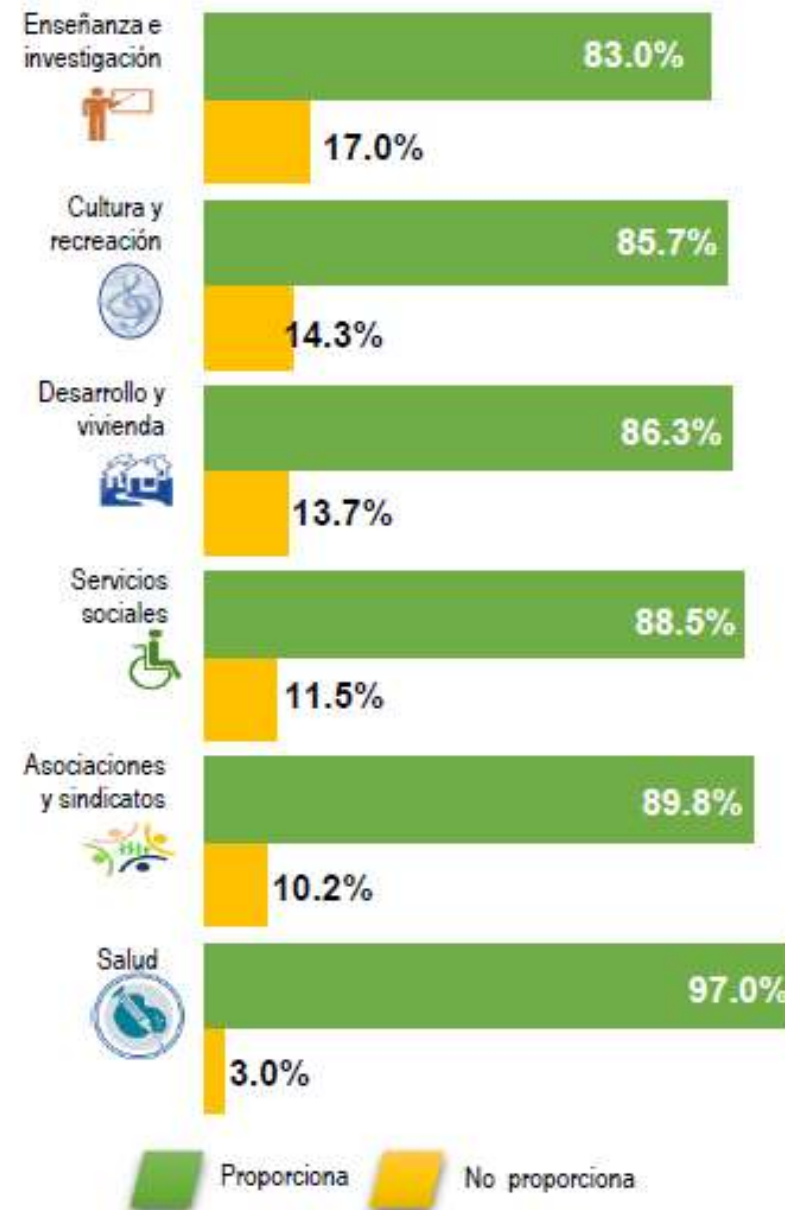
Costo de los servicios

La interacción de las Instituciones Sin Fines de Lucro con sus donantes varía notoriamente, pues sólo 21.4% realiza eventos especiales para recaudar fondos con el fin de sostener sus actividades, siendo las instituciones que procuran la salud las que más realizan este tipo de acciones (26%).

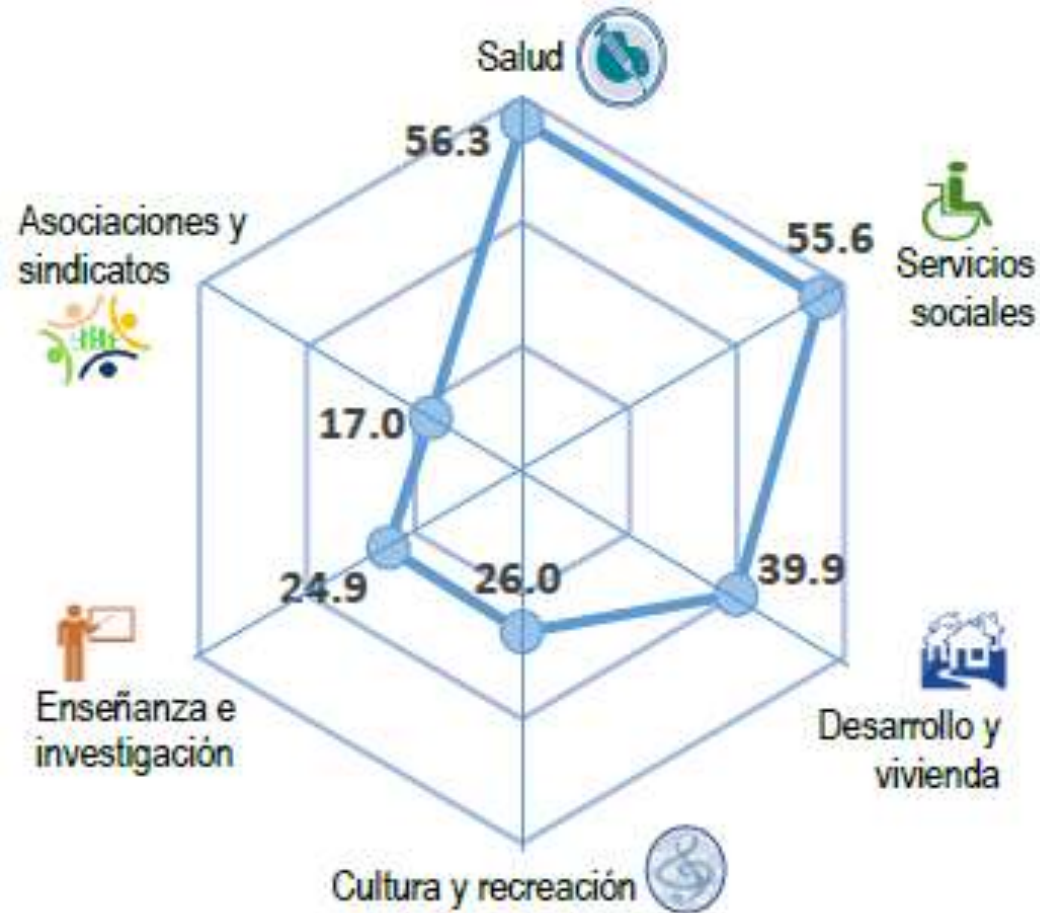
De acuerdo con el Inegi, poco más del 88% de los establecimientos de las instituciones no lucrativas proporciona una parte o la totalidad de su producción a precios no significativos o de manera gratuita.

Considerando su función esta proporción es distinta, pues por ejemplo, 97% de estas agrupaciones cuyo fin está enfocado a la procuración de salud, proporcionan sus bienes o servicios a precios no económicamente significativos, tal como se muestra en la ilustración.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.



Fuentes de Ingresos en efectivo de las instituciones no lucrativas



De acuerdo con la información del Inegi aludida, los ingresos en estas organizaciones pueden provenir de diferentes instancias, ya sea por ventas de bienes y servicios, donaciones o cuotas de afiliación.

Entre los organismos que declararon tener una parte de sus ingresos por cuotas de afiliación destacan las asociaciones y organismos de cultura y recreación, mientras que en el grupo de instituciones dedicadas a la enseñanza y la investigación tuvo ingresos de 3.9% por este concepto.

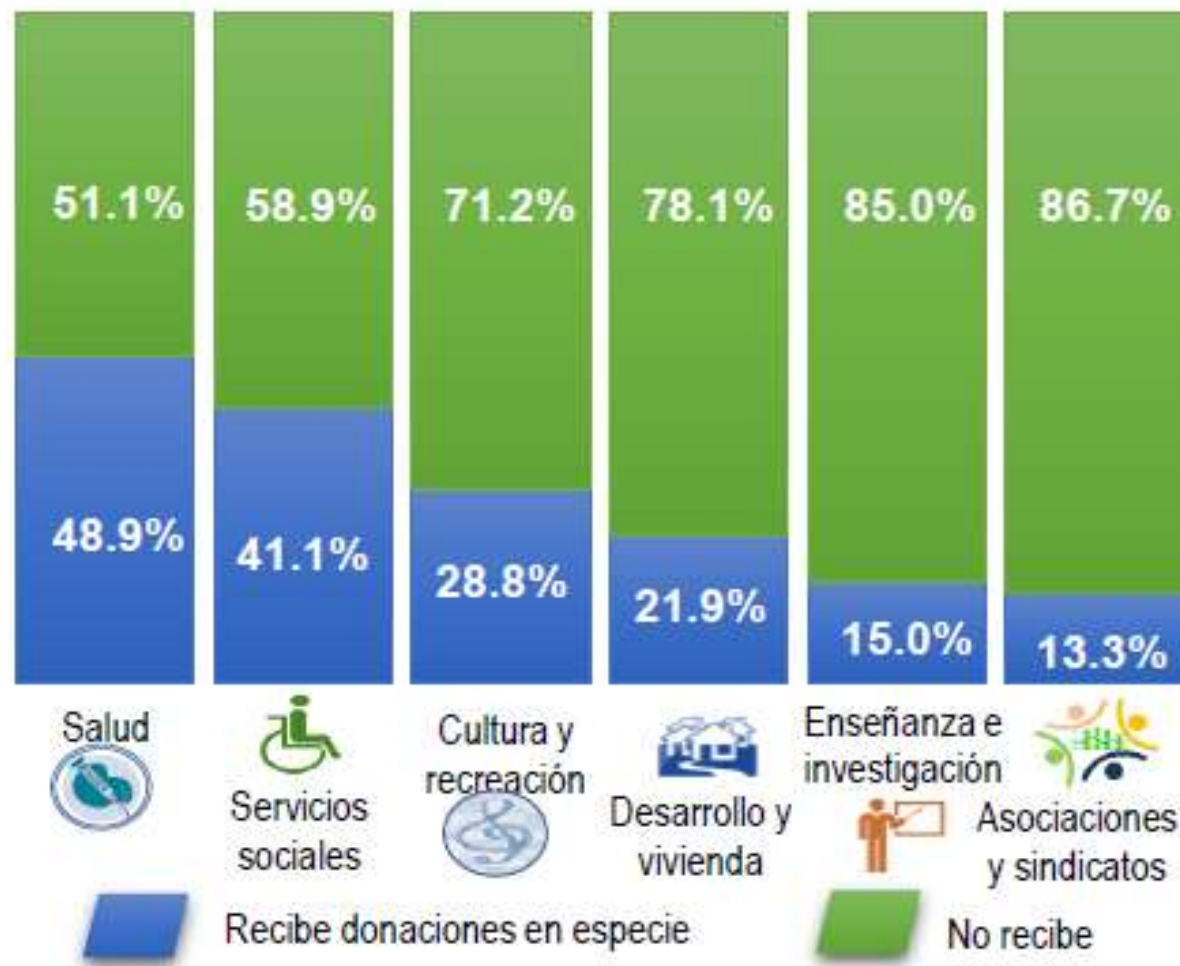
Entre las instituciones que realizan sus acciones gracias a las donaciones recibidas se pueden destacar aquellas dedicadas al cuidado de la salud, así como a las que apoyan los servicios sociales.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Los donativos en especie en las Instituciones Sin Fines de Lucro

De acuerdo con los datos del Inegi, se sabe que a pesar de que las Instituciones Sin Fines de Lucro reciben recursos de diferentes vías, 68% de sus ingresos en efectivo los obtienen mediante la venta de sus bienes y servicios.

Además de lo anterior, se ha identificado que 27.7% de estos organismos reciben también apoyos en especie, destacando las instituciones del sector salud, que reciben donativos en el 49% de los casos, siguiéndole las instituciones con fines sociales o las de cultura y recreación.

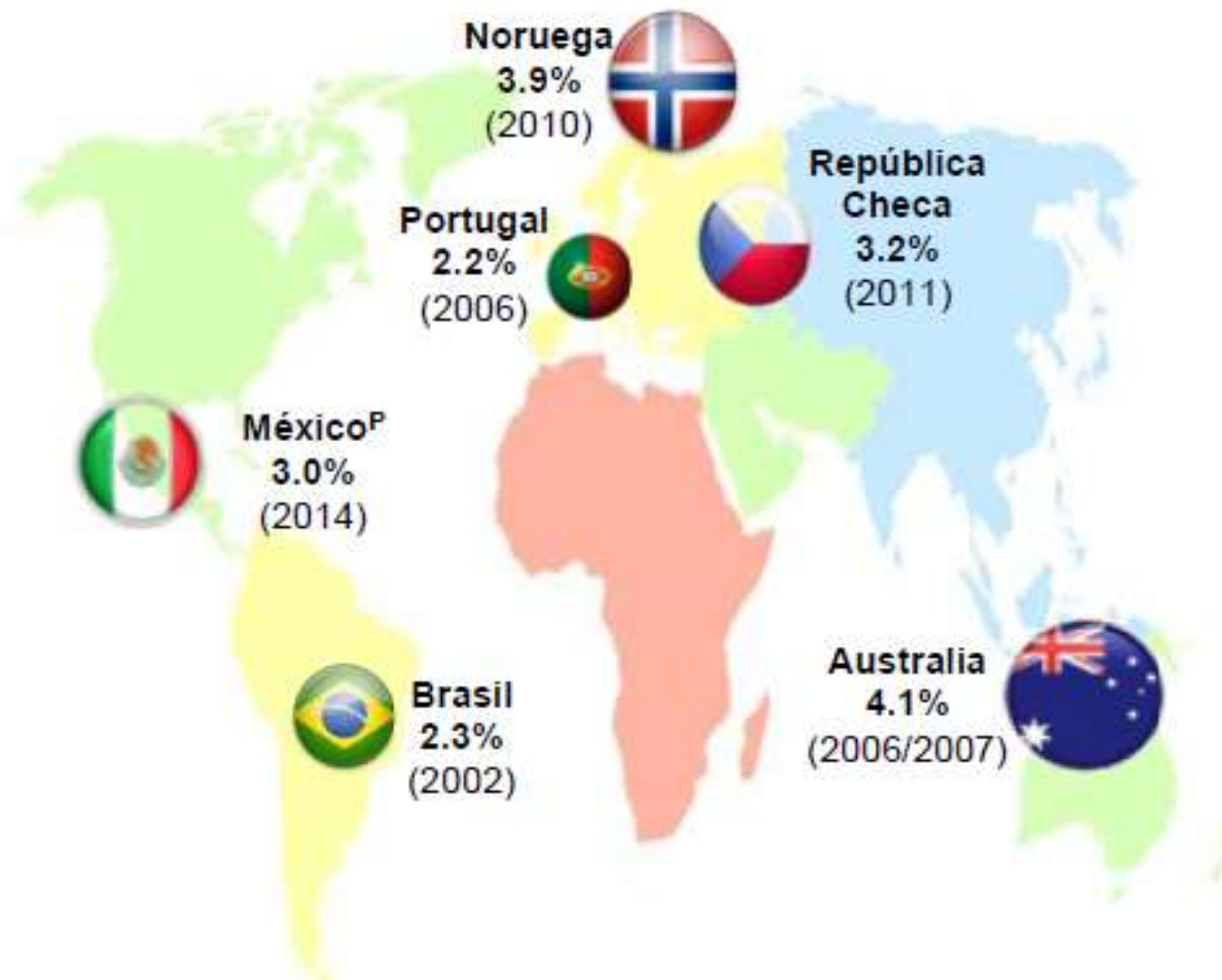


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.

Importancia económica de las Instituciones Sin Fines de Lucro en el PIB

Se ha señalado que el surgimiento de estas instancias se debe a las presiones populares y al creciente cuestionamiento de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí solos los problemas sociales y económicos de las naciones, al grado que el surgimiento internacional de estas instancias se le ha llegado a denominar la *revolución mundial de las asociaciones*.

Como ya se señaló, los datos sobre la importancia económica de estas instancias, corresponden a la totalidad del sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro y no sólo a las Organizaciones de la Sociedad Civil que llegaron a recibir financiamiento del gobierno.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México. Año base 2008. Resultados de la encuesta 2014”, Inegi, México, 2016.



REGLAS DE CLASIFICACIÓN PARA LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO Y LAS OSC

Carpeta informativa

Normas de clasificación para las Instituciones Sin Fines de Lucro y las OSC

En este apartado, es oportuno incluir algunos de los criterios oficiales establecidos con relación al registro en la contabilidad nacional de las actividades desempeñadas en su conjunto por el sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro, para después señalar diversos aspectos sobre el financiamiento público otorgado a las Organizaciones de la Sociedad Civil en lo particular.

La intención de incluir los datos de este apartado, se basa en la necesidad de establecer los límites que en materia de clasificación administrativa-financiera corresponden a las *Instituciones Sin Fines de Lucro*, para señalar posteriormente los criterios que en materia de financiamiento público se establecen en la *Ley Federal para la Promoción de las Actividades de la Sociedad Civil Organizada*, de forma tal que este capítulo del presente documento persiga, por una parte identificar las normas que ubican a las Instituciones Sin Fines de Lucro en su totalidad dentro de los registros de la contabilidad nacional, y por otro lado, se buscan señalar los principios que definen la asignación de recursos públicos a las Organizaciones de la Sociedad Civil, como instancias pertenecientes al gran sector de las ISFL en México.

Lo anterior, para pasar a exponer más adelante el tema de las asignaciones de recursos públicos a las OSC, así como la polémica surgida en torno a los criterios y mecanismos empleados para tales efectos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

El registro de las Instituciones Sin Fines de Lucro en la contabilidad nacional

En Latinoamérica, la cuantificación del trabajo voluntario en las organizaciones no lucrativas, se inicia en Argentina, Chile, Brasil y posteriormente en México.

En nuestro país, el tema se examina a través del Sistema de Cuentas Nacionales por medio de la denominada *Cuenta Satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro* que regularmente registra el Inegi con los insumos derivados de los Censos Económicos, de la Encuesta a las Instituciones Sin Fines de Lucro y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

El 14 de mayo del 2004, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se crea la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil” y se constituye el *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil* como un mecanismo de acceso de dichas organizaciones a los recursos públicos.

En un principio, tales organizaciones se enfocaron a la realización de sus actividades en programas tales como: *Red de agencias de desarrollo local, Programa de coinversión social, Programa 70 y más, Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*, entre otros.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

El Sistema de Cuentas Nacionales y las Instituciones Sin Fines de Lucro

El *Sistema de Cuentas Nacionales* define a las *Instituciones Sin Fines de Lucro* como las entidades legales o sociales creadas con el propósito de producir bienes o servicios, pero cuyo estatus no les permite destinar su fuente de ingresos, beneficios u otras ganancias financieras para las unidades que las establecen, controlan o financian.

Existen cuatro criterios para que los establecimientos económicos sean considerados ISFL: a) que estén organizados; b) que estén institucionalmente separados del gobierno; c) que sean autónomos de cualquier otra unidad institucional u organización; y d) que no impongan a sus miembros el carácter coercitivo de participación.

Así, tales instituciones pueden ser creadas para proporcionar servicios que benefician a los hogares o entidades que las controlan o financian o pueden tener razones filantrópicas, caritativas o de bienestar para proporcionar bienes o servicios a personas necesitadas; para proporcionar servicios de salud o educación por una cuota, sin que ello signifique obtener beneficio alguno; o incluso para promover los intereses de grupos en negocios.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Elementos a considerar en la clasificación de las Instituciones Sin Fines de Lucro

Para efectos de clasificación administrativa, el hecho de que las instituciones no lucrativas no repartan beneficios, no implica que no puedan tenerlos. En esos casos, deben destinarlos al cometido bajo el cual se constituyeron, pero no repartirlos entre sus fundadores o entre quienes las financien o formen parte de sus órganos de dirección. Además, no deben seguir las directrices de algún gobierno extranjero.

Que este tipo de instituciones estén separadas del gobierno, significa que pese a que en algunos casos las mismas lleguen a formar parte del Estado, el mismo no ejerce sus facultades gubernamentales sobre tales instituciones, ya que tienen suficiente discrecionalidad respecto al uso de sus fondos y en la toma de sus decisiones. Además, sus actividades financieras no puedan integrarse totalmente con las finanzas del Estado. Igualmente, la separación institucional respecto al gobierno no les impide recibir recursos de él.

Las unidades de gobierno que son consideradas como Instituciones Sin Fines de Lucro, reciben del gobierno montos importantes de recursos que se vuelven determinantes para su existencia. Esto es así, debido más bien atendiendo a los fines por los que fueron creadas y por los objetivos que persiguen, que por una cuestión de dependencia política o financiera.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado

La clasificación alusiva a las Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado, incluye a las entidades que ofrecen sus servicios de manera gratuita o a precios no significativos, que no forman parte del gobierno y que no están controladas por éste.

Dicho tipo de asociaciones ofrecen bienes y servicios principalmente a los participantes de la asociación; bienes o servicios que son proporcionados regularmente de manera gratuita y que son financiados mediante una cuota de recuperación o de suscripción de los miembros regulares. Tales como asociaciones de consumidores, profesionales, científicas o religiosas, sindicatos, clubes sociales, deportivos, culturales o recreativos.

Forman parte de esta clasificación, las instituciones organizadas como Asociaciones Civiles (A.C.), Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.), Asociaciones de Asistencia Privada e Instituciones de Beneficencia Privada (IBP).

Entran en esta clasificación, las asociaciones industriales, manufactureras o agrícolas; cámaras de comercio, organizaciones de empleadores, laboratorios de investigación u otras organizaciones o institutos que tengan como objeto llevar a cabo actividades de interés común a las empresas que las financian y controlan.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter público

Por otro lado, se denominan *Instituciones sin Fines de Lucro de naturaleza pública*, a aquellas en donde se toma en cuenta el origen de su financiamiento y el control que ejercen sobre ellas las unidades de la Administración Pública Federal dependiendo del grado de su autonomía. Entran en esta clasificación las entidades paraestatales, las descentralizadas con personalidad jurídica y patrimonio propio y que tienen, al menos, autonomía de gestión.

Aquí se clasifican también, las universidades públicas, los centros públicos de investigación, las entidades de investigación constituidos como organismos descentralizados de interés público y como entidades paraestatales que de acuerdo con su instrumento de creación, tienen como objeto predominante realizar actividades de investigación científica y tecnológica; que gozan de autonomía de decisión técnica, operativa y administrativa.

Otros organismos que se clasifican como Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter público, son los órganos autónomos por disposición constitucional, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y el Banco de México (Banxico).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.

Las Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado y su clasificación

Para efectos de clasificación en el sistema de cuentas nacionales, las Instituciones Sin Fines de Lucro de carácter privado están clasificadas de la siguiente forma:

a) Instituciones Sin Fines de Lucro privadas de apoyo mutuo

En estas organizaciones, la actividad está dirigida a cubrir las necesidades o defender los intereses de quienes están afiliados o empadronados en la institución. Dentro de este grupo figuran los sindicatos, los clubes, las asociaciones de profesionistas, las cámaras y/o asociaciones de productores. Las asociaciones de colonos y de vecinos también forman parte de esta categoría.

b) Instituciones Sin Fines de Lucro privadas de ayuda a terceros

Son aquellas que tienen por objeto la atención de una carencia social, contribuyen al bienestar de grupos marginados, o establecen mecanismos de donación de manera directa. Un ejemplo de estas instituciones son las fundaciones que atienden a poblaciones diversas. En este grupo también figuran establecimientos de naturaleza heterogénea como los museos, la Cruz Roja y las escuelas u hospitales con categoría jurídica de Asociación Civil (A.C.).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro de México 2008-2011: año base 2003”, Inegi, México, 2013.



CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS OSC

Carpeta informativa

La confianza ciudadana en el desempeño de las organizaciones sociales

Una postura que ha ido permeando en los analistas del tema del sector no lucrativo de la sociedad organizada en México, es el que sostiene que la cantidad de organizaciones existentes es uno de los indicadores más acertados para identificar la fuerza del asociacionismo en México, y que la opinión pública es el fundamento para la creación de dichos grupos. Al respecto, se ha dado en señalar que existen “focos rojos” para la sociedad civil organizada y la filantropía en nuestro país, ya que si se coloca el número de organizaciones en una perspectiva comparada, se puede decir que el sector está poco desarrollado, a pesar de su reciente y dramático crecimiento, lo anterior aunado a que la constitución de organizaciones de la sociedad civil es débil e incierta y que el escenario social sobre ese particular, se caracteriza por la falta de confianza y de apoyo por parte de la mayoría de los mexicanos.

Un documento que sostiene dicha hipótesis se denomina “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada” y entre otras cosas afirma que un gran pendiente al respecto, es entender mejor las raíces y las implicaciones de la desconfianza ciudadana en torno a las organizaciones de la sociedad civil y que estas deben enfrentar la problemática de la falta de confianza por parte de la gente y el bajo nivel de participación ciudadana, promoviendo la visibilidad de sus finanzas y sus programas de acción y abrazando la práctica de la rendición de cuentas.

Fuente: Michael D. Lyton, “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, *Este País*, México, 2011.

Origen y desarrollo de las OSC como sujetos de financiamiento

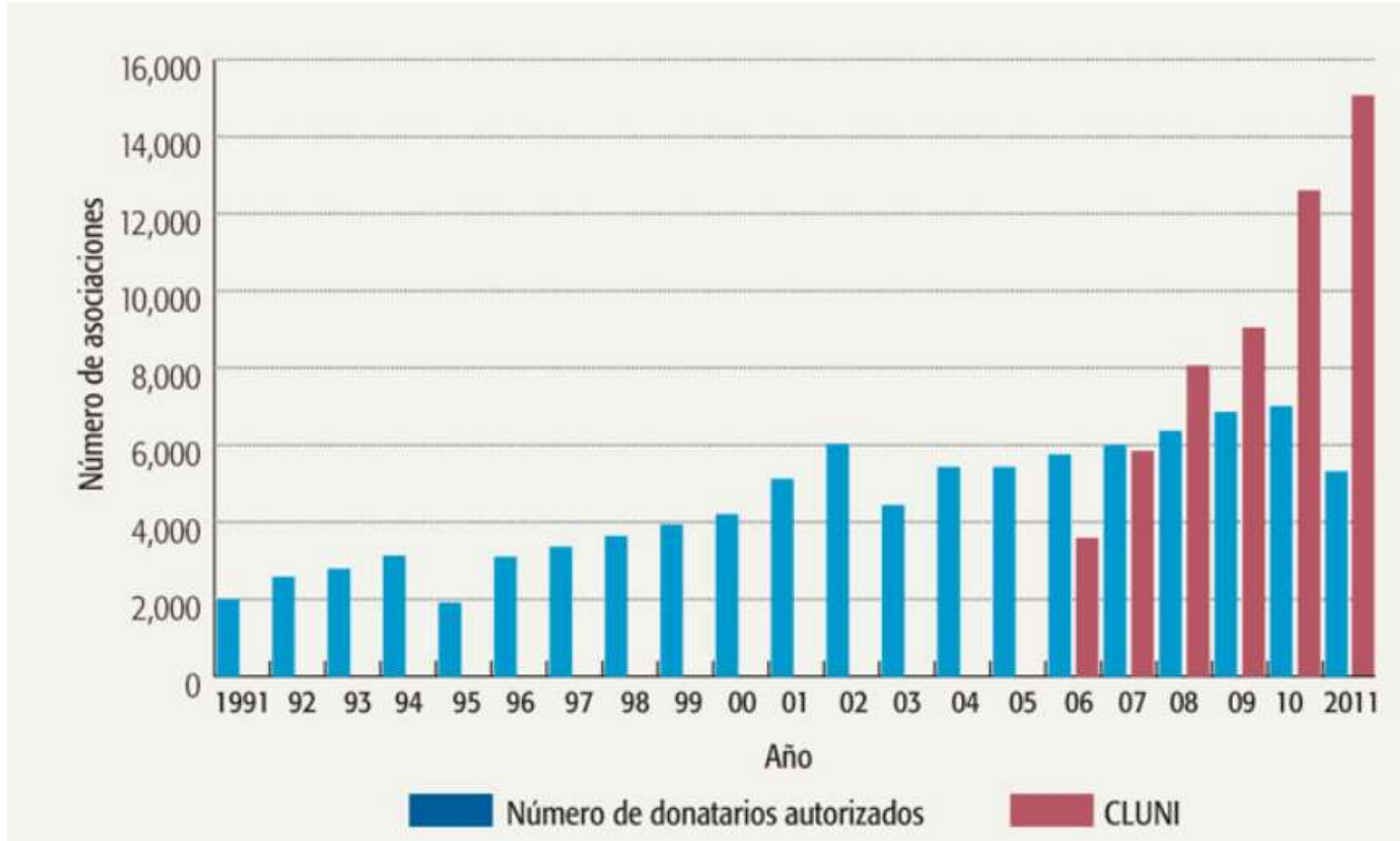
Aunque desde la década de 1980 surgen en México diversas organizaciones cuyas actividades podían ser clasificadas como de carácter social en sus distintos ámbitos, es a partir de los años noventa cuando estas proliferan y se afianzan, pero sólo desde el año 2000 —con la expectativa de la alternancia política electoral que tuvo lugar entonces—, es cuando se advierte una etapa de reconocimiento y regulación normativa a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se ha señalado que el número de Organizaciones de la Sociedad Civil autorizadas a recibir donativos ha tenido variaciones significativas y que tal situación se debe, por un lado, a las obligaciones fiscales que van implícitas a ese estatus legal, y por el otro, al atractivo que representa para algunas organizaciones tener acceso a los apoyos del gobierno federal.

Las revisiones efectuadas al respecto, sostienen que el número de organizaciones que contaban con la denominada Clave Única de Inscripción (CLUNI) otorgada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para tener acceso a tales recursos, se incrementó de manera destacada desde su instauración en 2006, empezando con 3,594 organizaciones y alcanzando 15,028 en 2011. Se ha subrayado, que pese a tales cifras, no podría afirmarse que el tamaño de la sociedad civil organizada se ha incrementado en esa proporción, sino que ese aumento refleja mas bien el interés que muestran las OSC en acceder a los apoyos del gobierno federal. Lo anterior, se aprecia en la gráfica siguiente:

Fuente: Michael D. Lyton, “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, *Este País*, México, 2011.

Número de asociaciones que entre 1991 y 2011 estaban autorizadas a recibir donaciones y que en ese periodo contaban con Clave Única de Inscripción (CLUNI)



Fuente: Michael D. Lyton, “Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada”, *Este País*, México, 2011.

¿Quiénes pueden y quienes no pueden disfrutar de apoyos y estímulos públicos?

La *Ley Federal para la Promoción de las Actividades de la Sociedad Civil Organizada* establece que pueden disfrutar de apoyos y estímulos públicos, todas las organizaciones mexicanas que estando legalmente constituidas, realicen las actividades previstas en dicha norma, además de no perseguir fines de lucro, ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

También es posible que las representaciones en México de organizaciones internacionales, puedan recibir apoyos y estímulos públicos, siempre que sus órganos de administración y representación estén integrados mayoritariamente por ciudadanos mexicanos.

Por el contrario, no podrán recibir apoyos del sector público, las OSC cuyos directivos sean cónyuges o tengan relaciones de interés o parentesco con los servidores públicos encargados de otorgar los apoyos gubernamentales correspondientes.

Debe recordarse que a junio de 2018 se encontraban inscritas 40,078 organizaciones en el Registro Federal de las OSC, con el propósito de acceder a los apoyos y estímulos públicos establecidos en las disposiciones jurídicas y administrativas de las dependencias y entidades de la APF; esta cifra representa más del doble de las que estaban registradas a noviembre de 2012 (19,795). De diciembre de 2012 a junio de 2018 se inscribieron 20,283 OSC.

Fuente: Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, México, 2018.

¿Qué actividades realizadas por las OSC, son factibles de recibir financiamiento público?

La Ley Federal para la Promoción de las Actividades de la Sociedad Civil Organizada establece las actividades que eventualmente pueden ser materia de financiamiento, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Asistencia social o apoyo a la alimentación popular.
- Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público o 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.
- Defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción del deporte o servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- Aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, promoción del desarrollo sustentable.
- 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 OSC.
- Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.
- Fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

¿Que requisitos son necesarios para que las OSC accedan a financiamiento público?

La normatividad en la materia establece también los requisitos que deberán de cubrirse para que las organizaciones puedan acceder a financiamiento público. Entre los requisitos se mencionan:

- Haberse constituido legalmente y estar inscritas en el Registro Federal de OSC correspondiente.
- Contar con un sistema de contabilidad.
- Proporcionar la información que les sea requerida.
- Informar sobre su situación financiera, contable, uso de apoyos y estímulos públicos otorgados.
- Notificar modificaciones a su acta constitutiva e instancias de dirección.
- Manifestar las redes de las que forme parte.
- En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos a otra u otras organizaciones afines.
- Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social.
- Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes.
- No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral.
- No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos.
- Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

¿Cuales son las autoridades competentes en materia de OSC?

De acuerdo con la ley en la materia, el Ejecutivo Federal debe constituir una *Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, la cual es responsable de facilitar la coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones para el fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Dicha comisión se conforma con representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar)
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría Técnica de la comisión está a cargo de la Secretaría de Bienestar. Junto con la comisión aludida, se crea el denominado Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, mismo que se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo.

Infracciones en que pueden incurrir las OSC y sanciones aplicables

Según lo establece la norma legal aludida, son materia de sanciones las siguientes conductas:

- Realizar actividades de auto-beneficio o de beneficio mutuo.
- Distribuir entre sus integrantes, los remanentes financieros provenientes de apoyos públicos.
- Aplicar los apoyos y estímulos públicos que reciban a fines distintos a los autorizados.
- Dejar de realizar las actividades previstas en la ley.
- Realizar actividades que impliquen proselitismo político, a favor o en contra de algún partido o candidato.
- Llevar a cabo proselitismo de índole religioso.
- Realizar actividades ajenas a su objeto social.
- No destinar sus bienes, recursos, intereses y productos a los fines para los que fueron constituidas.
- Abstenerse de entregar informes sobre el uso de apoyos y estímulos públicos federales.
- Ocultar información de las actividades que realicen con los apoyos públicos que hubiesen utilizado.
- Omitir información o incluir datos falsos en sus informes.
- No informar al registro sobre las modificaciones a su status legal.
- No cumplir con las obligaciones establecidas en la ley.

Las sanciones que eventualmente se les pueden imponer a las OSC son: a) apercibimiento, b) multa, c) suspensión, d) cancelación definitiva de su inscripción en el registro.



ASIGNACIÓN Y EJERCICIO DE RECURSOS PÚBLICOS A LAS OSC 2012-2018

Carpeta informativa

La naturaleza de la relación entre las OSC y el sector público

Quienes se han abocado al análisis de las OSC, señalan que es esencial el examen de la relación entre estas respecto al sector público y a sus programas sociales.

Al respecto, se ha expresado que tradicionalmente, la administración pública se orientó sólo a canalizar los recursos gubernamentales hacia beneficiarios individuales, sin pasar por esquemas colectivos de intermediación. Sin embargo, la colaboración entre OSC y el sector público depende de una serie de factores, como la apertura del gobierno hacia las mencionadas organizaciones o su trayectoria y configuración, así como las condiciones sociales del país, la estructura de los gobiernos federal y locales o el grado en que el Estado asume sus responsabilidades sociales, entre otros.

Los diagnósticos efectuados sobre el tema, establecen que los cambios políticos en nuestro país abrieron espacios a la conformación de una sociedad con mayor autonomía frente al poder público, lo cual se tradujo con la expedición de la ley correspondiente. No obstante, en general, la tendencia de los ciudadanos a participar en organizaciones ciudadanas en México es considerada baja; para 2007, en Latinoamérica el 21.0% de los ciudadanos participaba en algunas OSC, mientras que en México sólo un 4.6% lo hacía.

María Isabel Verduzco Verduzco, *et. al.*, “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil, Análisis del Programa de Coinversión Social”, Alternativas y capacidades, A.C., México, 2009 y Secretaría de Desarrollo Social, “Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que Promueven el Desarrollo Social”, México, 2009.

Sobre la pertinencia de asignación de fondos públicos a las OSC

La investigación denominada “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil”, enfatiza que para que la colaboración entre el Estado y las OSC resulte efectiva, se requiere contar con un marco normativo que permita que las OSC elaboren y ejecuten proyectos para atender las necesidades sociales y, al mismo tiempo, puedan desarrollar sus capacidades.

Junto con lo anterior, se menciona que en un entorno poco propicio, --como el que prevalece para la mayoría de las OSC en nuestro país y que dificulta sus posibilidades de financiamiento--, los especialistas en el tema han sostenido que es necesario que el gobierno proporcione recursos para financiar sus actividades, especialmente para las OSC de reciente constitución.

Además se ha argumentado que no obstante que la relación OSC-sector público no está únicamente mediada por los recursos públicos, en el debate sobre la colaboración entre gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, cobra importancia el análisis de los mecanismos de asignación de fondos públicos, ya que se ha interpretado que la forma en cómo se asignan estos recursos, es un indicador de qué tan públicas son las políticas gubernamentales, en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto.

María Isabel Verduzco Verduzco, et. al., “Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil, Análisis del Programa de Coinversión Social”, Alternativas y capacidades, A.C., México, 2009

Algunos datos de recursos públicos canalizados a las OSC entre 2012-2018

De acuerdo con datos divulgados por la Auditoría Superior de la Federación mediante el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, sólo en ese año, y mediante el Programa de Coinversión Social (PCS), el Instituto de Desarrollo Social apoyó a un total de 1,178 organizaciones de la Sociedad Civil, cifra que representa 4.8% de las 24,501 organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC, y 51.4% de las 2,290 organizaciones que cumplieron con los requisitos y criterios de selección.

En ese mismo periodo, las OSC ejecutaron 1,350 proyectos de desarrollo integral y bienestar; alimentación y nutrición; profesionalización y fortalecimiento institucional; cohesión e inclusión social; derechos humanos; igualdad y equidad de género; bienestar social; proyectos productivos para jefas de familias, y calidad de vida. Según datos que las propias OSC reportan al Indesol con esos 1,350 proyectos, presuntamente se beneficiaron a 402,576 personas; sin embargo, no es posible determinar el impacto de los proyectos apoyados por el mencionado Programa de Coinversión Social.

El año referido, las OSC presentaron 5,896 proyectos. De tal cifra 93.7% cumplieron con los requisitos, 47.1% (2,601) se clasificó como “elegible” y de éstos, se apoyaron a 1,350 proyectos debido a insuficiencias presupuestarias.

Auditoría Superior de la Federación, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013”, Auditoría de Desempeño: 13-0-20D00-07-0177, ASF, México, 2015.

Algunos datos de recursos públicos canalizados a las OSC entre 2012-2018

En 2013, el Indesol ministró recursos por 287.6 millones de pesos a 51.9% (1,350) de los 2,601 proyectos dictaminados como elegibles, y 48.1% (1,250) no obtuvo apoyos. A los 1,350 proyectos se les otorgaron recursos en un rango de entre 11 mil y 400 mil pesos.

Los 287.6 millones de pesos ejercidos en apoyo a los 1,350 proyectos elegibles significaron que a cada proyecto se le otorgó en promedio 213 mil pesos. Con base en lo anterior, se estima que para apoyar a la totalidad de los proyectos que obtuvieron una calificación de elegible, se habrían requerido 266.5 millones de pesos adicionales al presupuesto aprobado en 2013 al Programa de Coinversión Social de 289 millones de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación concluye que, para 2013, con los recursos que proporcionó el INDESOL mediante el Programa de Coinversión Social se apoyó a 1,178 OSC, (lo que significó el 4.8% de las 24,501 organizaciones inscritas entonces en el Registro Federal de OSC), pero el mencionado órgano fiscalizador concluyó que se carece de información para medir la contribución del programa en el desarrollo del capital social.

Auditoría Superior de la Federación, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013”, Auditoría de Desempeño: 13-0-20D00-07-0177, ASF, México, 2015.

Los donativos y los subsidios con recursos públicos a las OSC

Las láminas que se incluyen en este apartado, muestran el desglose de los donativos y de los subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a las Sociedades y a las Asociaciones Civiles desde 2012 hasta 2018.

Como se sabe, existe la obligación de que las diferentes entidades gubernamentales en el ámbito federal, hagan llegar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la información referente al otorgamiento de recursos a las Organizaciones de la Sociedad Civil que a manera de donativos y subsidios tales agrupaciones perciben. Posteriormente, la SHCP entrega dicha información al H. Congreso de la Unión en cumplimiento a las disposiciones establecidas en el artículo 80, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En las laminas incluidas en este apartado, se aprecian las cantidades entregadas, así como la dependencia o la entidad pública que otorga tales montos en los periodos que se mencionan y junto con ello, se menciona la clasificación de dichos montos, --ya bien como donativos o como subsidios--. Cabe decir que de 2012 a 2014, los registros de la SHCP sólo catalogan a las cantidades entregadas a las OSC bajo la categoría de *donativos*, pero desde 2015 tales recursos públicos se subdividen contablemente clasificándolos como *donativos y subsidios*.

Los donativos y los subsidios con recursos públicos a las OSC

Los miles de millones de pesos de recursos públicos canalizados a las OSC en el lapso 2012-2018 alcanzaron un monto que rebasa los diecisiete mil millones de pesos (\$ 17,684,391,575 M/N).

A diferencia de lo que pudiera esperarse, no se advierte una constante que indique de forma indubitable un ascenso o un descenso de los montos totales entregados anualmente de donativos y subsidios, ya por ejemplo de 2.4 mil millones de pesos entregados a las OSC en 2012, al año siguiente disminuye a 1.6 mil millones. Año tras año (2013, 2014 y 2015) las cifras de donativos y subsidios se incrementan para alcanzar un tope de 3.4 mil millones de pesos en 2016 para posteriormente disminuir en 2017 y 2018.

Independientemente del aspecto cuantitativo del tema, la reflexión y el debate generados a últimas fechas sobre la pertinencia o no del uso de recursos públicos por parte de las OSC, será sin duda un factor de análisis y discusión en torno al replanteamiento de la política de gasto gubernamental en México de lo que coloquialmente se conoce como 4T.

Los donativos y los subsidios con recursos públicos a las OSC

La medida anunciada por el presidente Andrés Manuel López Obrador de suspender la entrega de recursos públicos que a manera de donativos y subsidios eran entregadas a las OSC no ha estado exenta de polémica.

En el ámbito de la cultura —que es un rubro al cual se destinaba parte importante de los recursos que llegaron a ejercer en nuestro país las Organizaciones de la Sociedad Civil—, se ha señalado que será particularmente difícil asumirlo, ya que para muchos creadores y emprendedores de las artes plásticas o visuales, no es un acierto que se haya decidido suspender las donaciones gubernamentales para organizaciones de la sociedad civil que manifiestan tener como vocación el fomento del arte.

Se considera del dominio público el hecho de que el sector de la cultura en México aparentemente sea un territorio en el que no existen ni ambiciones económicas, ni discrecionalidades, ni grandes presupuestos, ni relaciones de poder. Cuando por el contrario, dicho sector es calificado como ambicioso, derrochador, irresponsable y perverso como cualquier otro.*

*Al respecto, véase la nota “Cero donaciones”, de la autoría de Blanca González Rosas, publicada en *Proceso* el 7 de marzo de 2019, texto del cual se toman las presentes valoraciones.

Fiscalización de la ASF a donativos a Instituciones Sin Fines de Lucro

Al respecto, deben señalarse los datos de la Auditoría Superior de la Federación contenidos en el “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017”, divulgado por la ASF en 2019.

Como parte de la revisión al gasto presupuestal denominado “Apoyos y donativos a proyectos culturales”, la ASF buscó fiscalizar la gestión financiera de los recursos entregados por la Secretaría de Cultura a los beneficiarios del programa presupuestario R070 "Programas de cultura en las entidades federativas", para la promoción, difusión, fomento y desarrollo de las expresiones culturales y artísticas.

El universo de recursos a fiscalizar ascendió a 1,297,924,000 pesos (total de recursos ejercidos en 2017 por la Secretaría de Cultura en las partidas de gasto “Subsidios a entidades federativas y municipios” y “Donativos a Instituciones Sin Fines de Lucro”). La muestra estudiada por la ASF fue de 898,978,000 pesos, cantidad que representó 69.3% de dicho universo:

Integración de la muestra revisada por la ASF correspondiente a 2017

Concepto	Monto Ejercido	Monto Revisado	Porcentaje Revisado
Subsidios a entidades federativas y municipios	522,337,200	216,091,200	41.4
Donativos a Instituciones Sin Fines de Lucro	775,586,800	682,886,800	88.0
TOTAL	1,297,924,000	898,978,000	69.3

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, ASF, Apoyos y Donativos a Proyectos Culturales, Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-48100-15-0280-2018, México, 2019.

La fiscalización a los donativos con recursos públicos a las OSC en el sector cultural

En lo que respecta a las revisiones efectuadas por la ASF en torno a los recursos públicos canalizados a las OSC en el ámbito cultural, (*Auditoría 280-DS: “Apoyos y donativos a proyectos culturales y Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-48100-15-0280-2018*), efectuadas por la ASF a la Secretaría de Cultura, debe señalarse que se identificó que no se contó con mecanismos de control para el otorgamiento y comprobación de los recursos asignados; situación que motivó las siguientes irregularidades:

a) eventos culturales no realizados, o ejecutados sin cumplir con el proyecto autorizado; b) cotizaciones falsas o alteradas; c) bienes no adquiridos u obtenidos en menor cantidad que la autorizada; d) bienes y servicios sobrevaluados; e) pagos en exceso; f) falsificación de firmas en documentos oficiales; g) actividades de auto-beneficio; h) transferencias ilegales de recursos; i) evidencias fotográficas que no corresponde con los proyectos apoyados; j) proveedores clasificados por el SAT como empresas que realizan falsa facturación; k) restauración de monumentos históricos sin contar con la validación del INAH; o l) falta de documentación comprobatoria de la aplicación de recursos, entre otras irregularidades.

En conclusión, se menciona la ausencia de mecanismos de control en el otorgamiento, aplicación, supervisión y comprobación de recursos que motivaron diversas irregularidades en la ejecución de 34 proyectos apoyados con un monto total de \$ 114,740,000 pesos correspondientes sólo a 2017.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Auditoría 280-DS: “Apoyos y donativos a proyectos culturales”, Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2017, ASF, México, 2019.

Cuestionamientos a la asignación de recursos públicos a las OSC

En fechas recientes, se han divulgado en diferentes portales electrónicos, varias investigaciones periodísticas sobre irregularidades en la asignación de recursos públicos que a manera de donativos a Organizaciones de la Sociedad Civil son canalizados a diferentes instancias en cuyos órganos directivos se encuentran empresarios multimillonarios, contratistas, funcionarios gubernamentales y políticos.

Mediante el análisis de los informes de los “Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles” que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega trimestralmente al Congreso de la Unión, de la revisión del directorio de instituciones donatarias autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos, del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, del Registro de Servidores Públicos y del portal de compras del gobierno federal, las investigaciones señaladas, aluden a la existencia de anomalías significativas, como favoritismo en la entrega de donativos, marcada concentración de donaciones de recursos públicos a determinadas OSC, canalización de recursos públicos a instituciones cuyos directivos son acaudalados empresarios o poderosos financieros con considerables ganancias en los diferentes ámbitos del sector privado en nuestro país.

Fuente: Portal electrónico “*mexico.com*”, *El gobierno de Peña regaló una fortuna a ONG de ricos y priístas*, 20 de febrero de 2019 (fecha de consulta: 12 de abril de 2019).

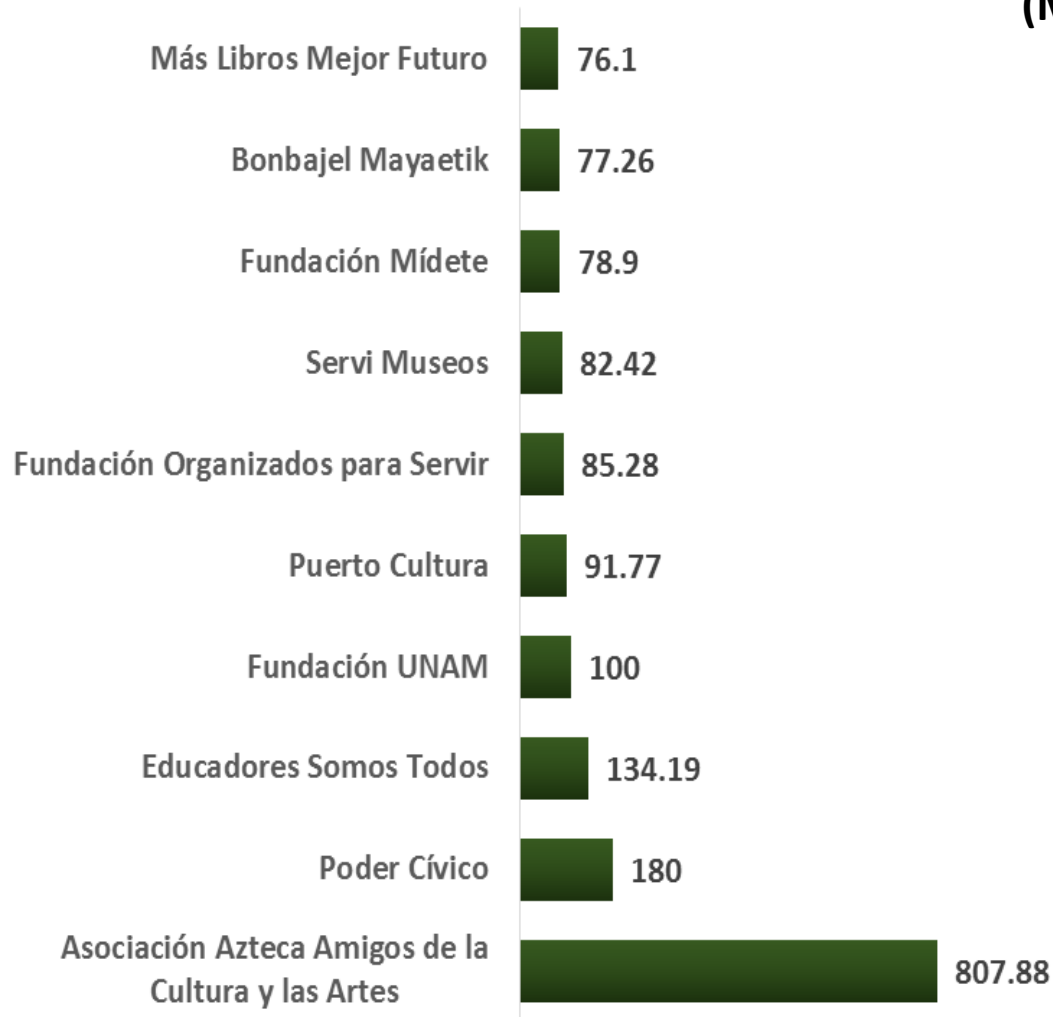
Señalamientos acerca de la asignación de fondos públicos a las OSC

Entre los señalamientos sobre el tipo de irregularidades mencionadas en las investigaciones de prensa, (como la denominada *El gobierno de Peña regaló una fortuna a ONG de ricos y priístas*), destacan las denuncias relativas a que en la administración 2012-2018, se donaron poco más de 8 mil millones de pesos a 1,372 organizaciones no gubernamentales, con la característica que entre las diez OCS que más dinero recibieron, ocho están relacionadas con empresarios multimillonarios, contratistas, funcionarios de esa administración gubernamental y políticos priístas.

El reporte de prensa en referencia, menciona que entre las 10 organizaciones más beneficiadas con donativos de dinero público entre los años de 2013 y 2018 fueron: *Asociación Azteca Amigos de la Cultura y las Artes, Poder Cívico, Educadores Somos Todos, Fundación UNAM, Puerto Cultura, Fundación Organizados para Servir, Servi Museos, Fundación Mídete, Bonbajel Mayaetik y Más Libros Mejor Futuro*, dichas organizaciones —a decir de la fuente en referencia— recibieron en conjunto alrededor de 1,710 millones de pesos en el periodo referido, es decir, la quinta parte de toda la partida presupuestal destinada a actividades filantrópicas durante el sexenio 2012-2018.

Fuente: Portal electrónico “*mexico.com*”, *El gobierno de Peña regaló una fortuna a ONG de ricos y priístas*, 20 de febrero de 2019 (fecha de consulta: 12 de abril de 2019).

Las diez OSC que recibieron más recursos públicos en el periodo 2012-2018 (Millones de pesos)



Entre las OSC que se señalan como las que más han recibido recursos públicos por concepto de donativos en el periodo 2012-2018, figura la denominada *Asociación Azteca Amigos de la Cultura y las Artes A.C.* institución que se identifica públicamente por el programa de orquestas infantiles y juveniles denominado *Esperanza Azteca*, misma que se asocia a uno de los personajes más acaudalados de la república mexicana.

De acuerdo con una investigación efectuada bajo el patrocinio de *Open Society Foundations* y divulgada por el portal electrónico *Quinto Elemento Lab*, las mencionadas orquestas recibieron entre 2009 y 2018, casi 1,700 millones de pesos de recursos públicos por parte de secretarías de Estado, del Congreso de la Unión, empresas públicas y también de gobiernos estatales y municipales.

Fuente: *Open Society Foundations*, “La falsa filantropía de Salinas Pliego”, en *Quinto Elemento Lab* (fecha de consulta: 12 de abril 2019) y Portal electrónico “*mexico.com*”, *El gobierno de Peña regaló una fortuna a ONG de ricos y priístas*, 20 de febrero de 2019 (fecha de consulta: 12 de abril de 2019).

Cuestionamientos al modelo de asignación de recursos públicos a las OSC

Quienes efectuaron una crítica al modelo de donaciones y subsidios que prevaleció en la Administración Pública Federal 2012-2018, han sostenido que dicho esquema de canalización de recursos públicos hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil, puede definirse como una *anti-filantropía*, es decir “una filantropía a la inversa, en donde el gobierno subsidia al sector empresarial, es decir un fraude al Estado”.

Igualmente, quienes objetan la naturaleza y los alcances de una política pública que privilegia la donación de recursos del presupuesto de egresos a las OSC, señalan que ese modelo de planeación y ejercicio del dinero público ha ocasionado que los recursos originalmente asignados al sector de la cultura han tenido un sensible recorte cercano al 60% entre 2012 y 2018.

Lo anterior, considerando que el florecimiento de proyectos culturales de índole privada o coordinados por Organizaciones de la Sociedad Civil, ha ido de la mano de la cancelación de eventos públicos como festivales de teatro, música, danza y cine, la desaparición de orquestas sinfónicas, la precariedad de escuelas de cine o la reducción del presupuesto de la red de librerías públicas en todo el país, entre otros fenómenos.

Fuente: *Open Society Foundations*, “La falsa filantropía de Salinas Pliego”, en Quinto Elemento Lab (fecha de consulta: 12 de abril 2019) y Portal electrónico “*mexico.com*”, *El gobierno de Peña regaló una fortuna a ONG de ricos y priístas*, 20 de febrero de 2019 (fecha de consulta: 12 de abril de 2019).

Filantropía empresarial

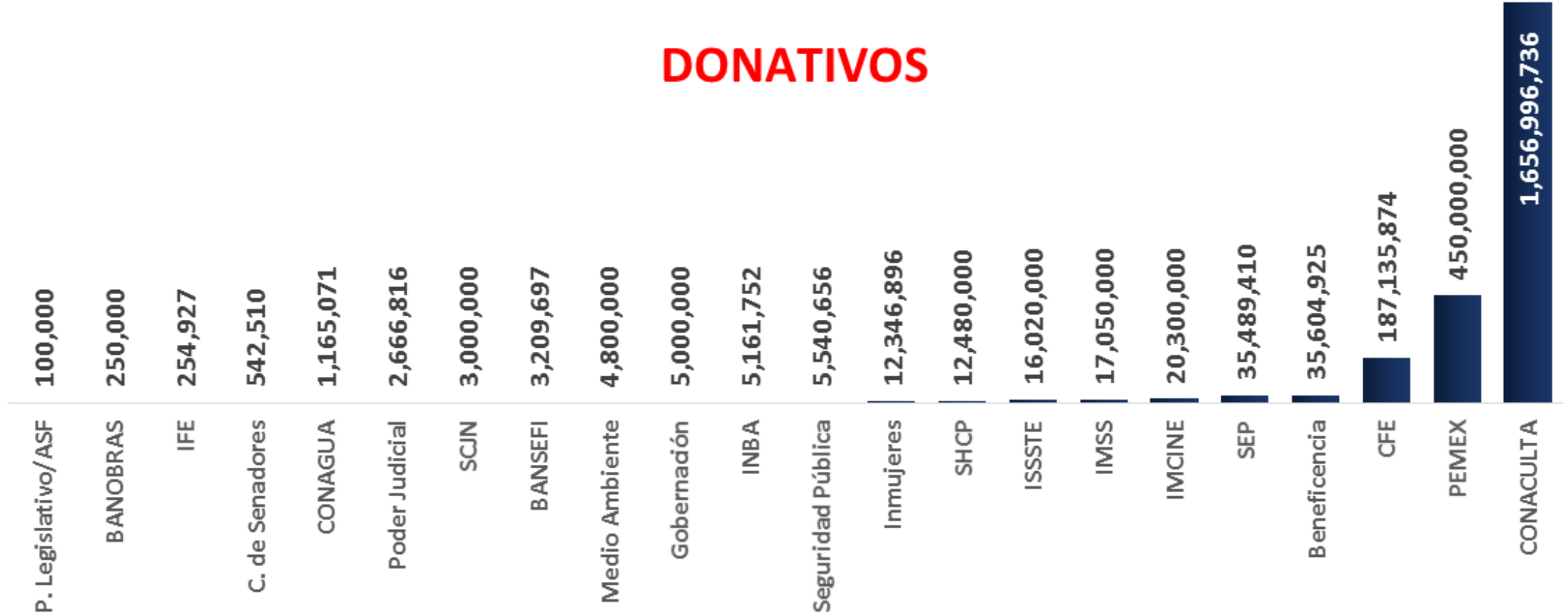
Una de las reflexiones de las que puede partir la revisión del tema de las actividades llevadas a cabo por las OSC y de su financiamiento en nuestro país, se expone en el texto denominado “Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos”, documento que entre otras cosas, sostiene que actualmente existen funciones de gobierno de la más alta importancia en materia educativa, de salud, de seguridad pública y de otros rubros, que han estado siendo claramente absorbidas por corporaciones privadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, contratistas independientes o entidades cuasi-gubernamentales que han terminado por *eclipsar* al Estado.

Se ha afirmado, que los empresarios han aprovechando la figura de la filantropía como una estrategia para limpiar su imagen corporativa o para eludir el pago de contribuciones de seguridad social, repartición de utilidades y otras prestaciones. Dichas acciones, han significado la institucionalización de un vasto despojo al erario y una relación disfuncional entre el Estado y los empresarios, porque impacta de manera negativa en los recursos de la federación. Así, se ha caracterizado a la filantropía en México como *sui géneris*, argumentándose que por cada peso que done un mexicano o el gobierno, los empresarios ponen otro peso, siempre y cuando se pueda emitir el comprobante del donativo en favor del “dueño” de la iniciativa para que sea totalmente deducible fiscalmente. Pero se ha criticado que ese peso aportado por los empresarios es parte de sus obligaciones hacendarias y que tal esquema es una estratagema para minar al Estado.

Víctor Javier Ampudia, Edgardo Buscaglia, *et al.*, “Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos”, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, UNAM, México, 2015 y *Open Society Foundations*, “La falsa filantropía de Salinas Pliego”, en *Quinto Elemento Lab* (fecha de consulta: 12 de abril 2019).

**Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2012, pesos)**

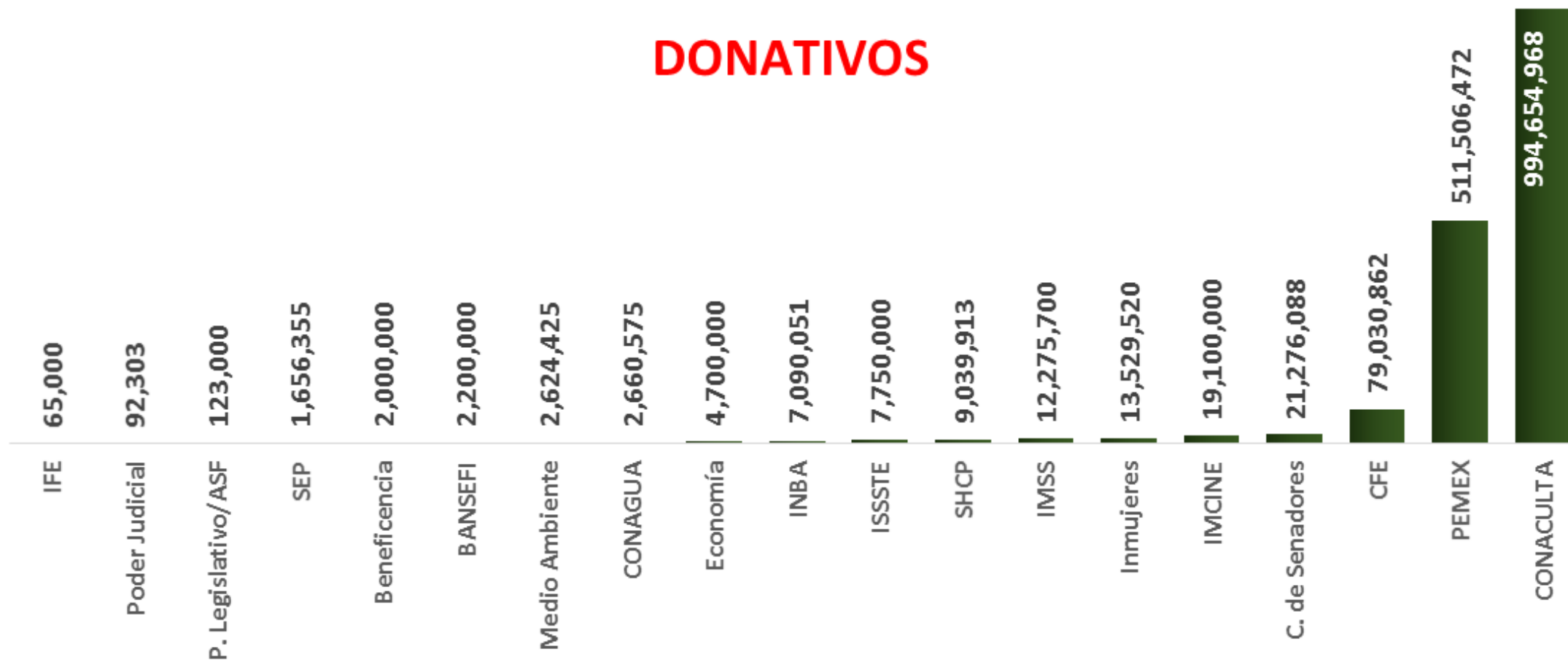
DONATIVOS



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

**Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2013, pesos)**

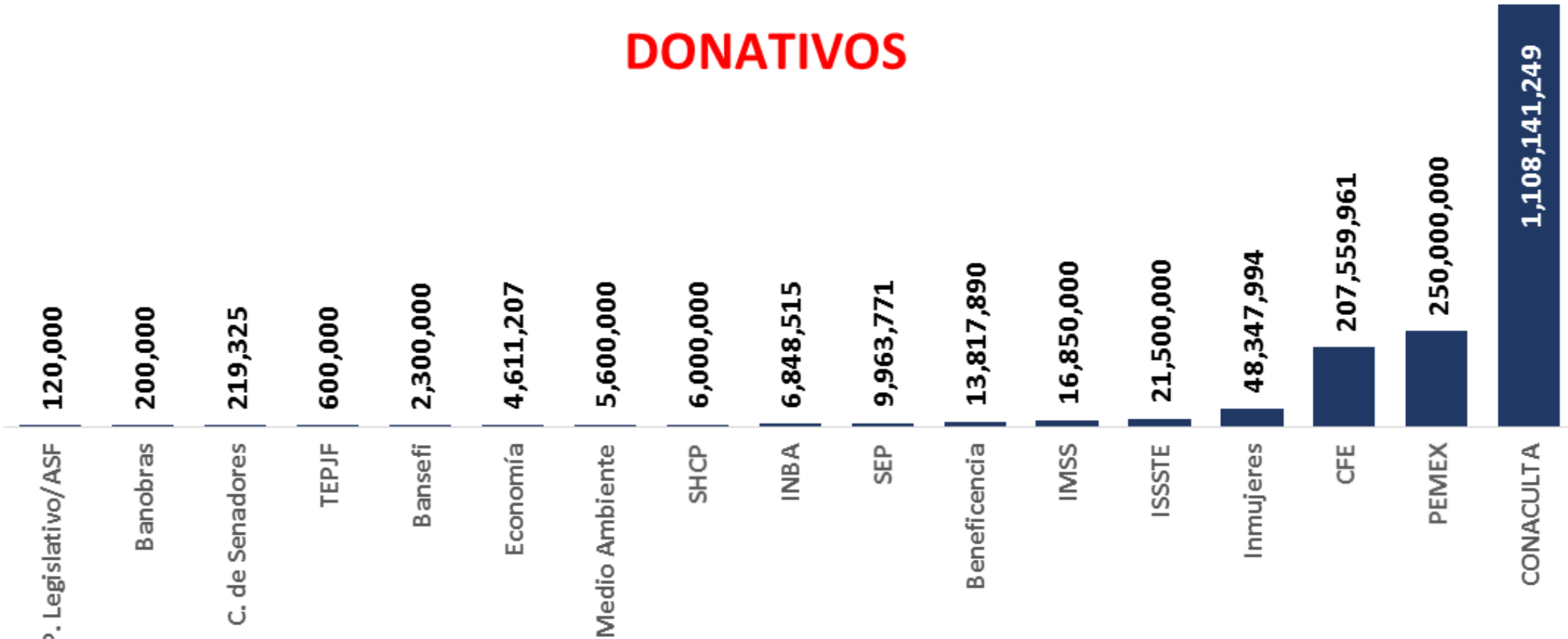
DONATIVOS



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

**Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2014, pesos)**

DONATIVOS



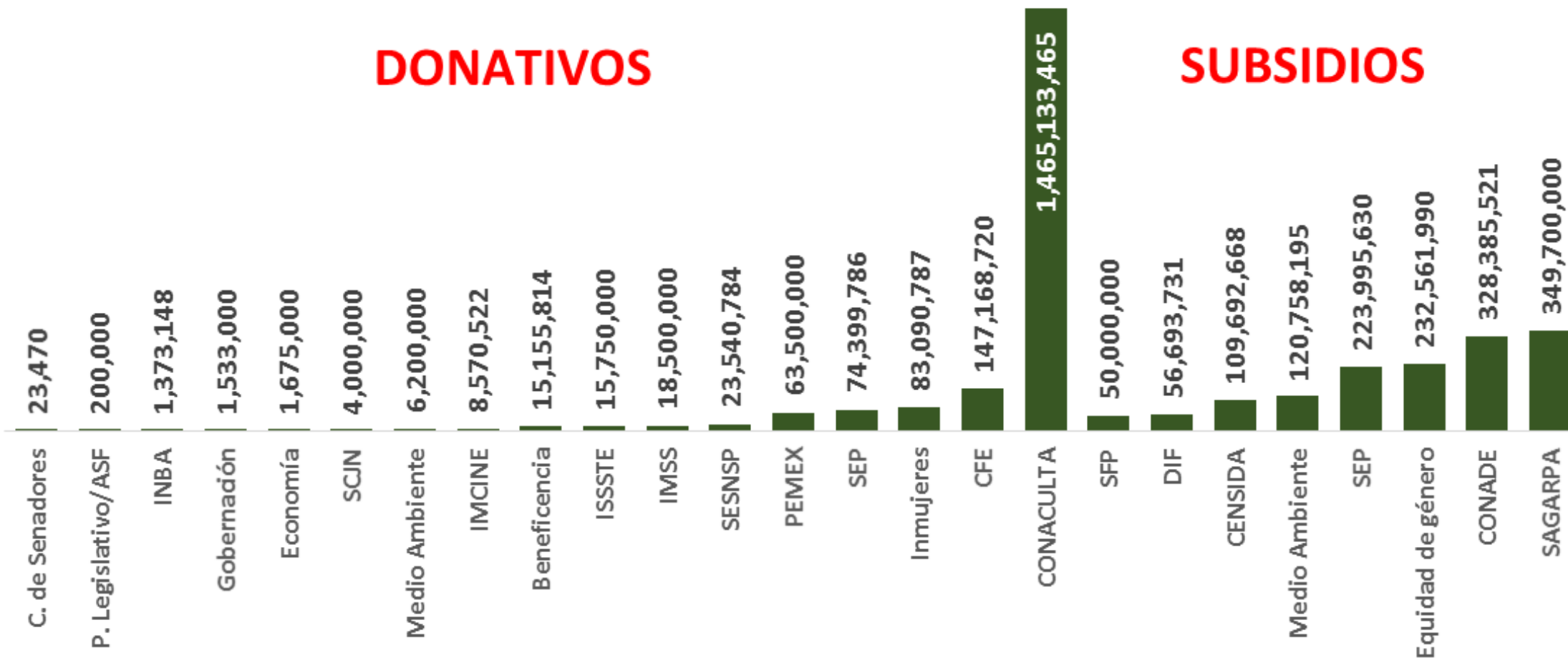
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

**Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2015, pesos)**



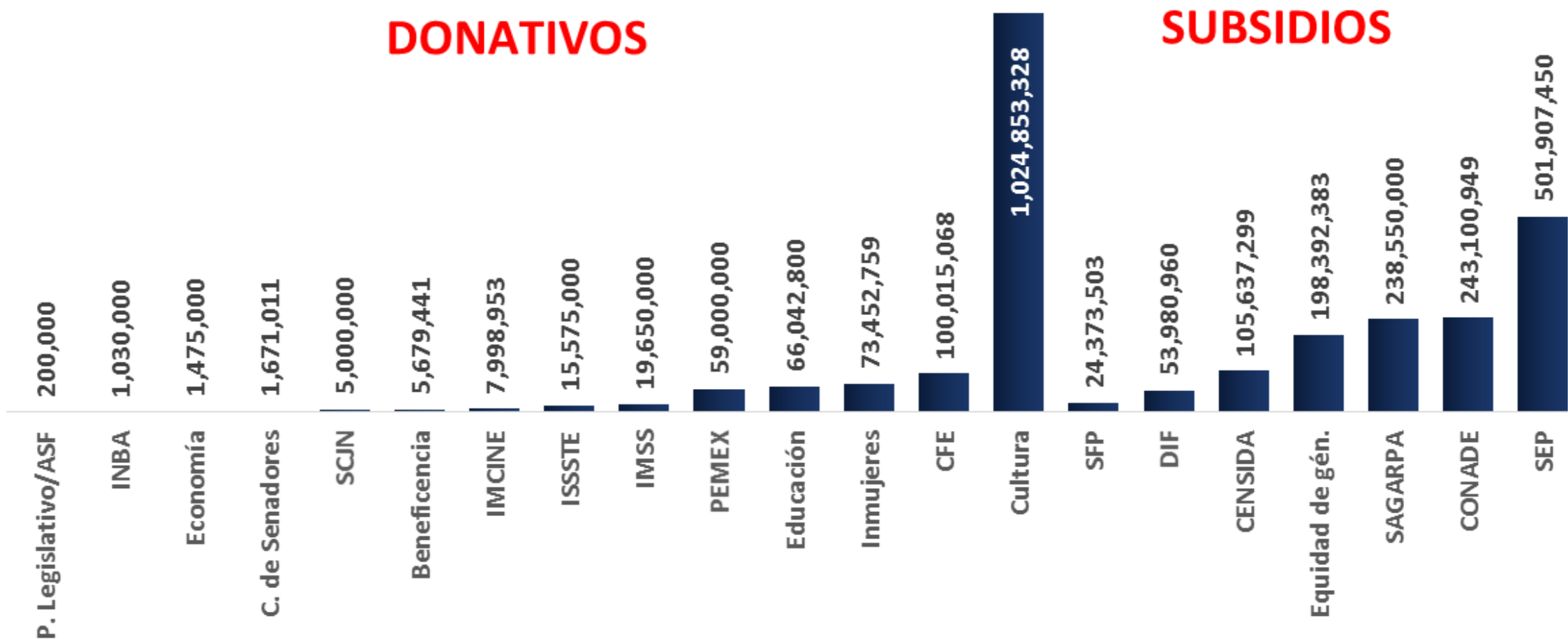
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

**Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2016, pesos)**



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles
(Enero-diciembre 2017, pesos)



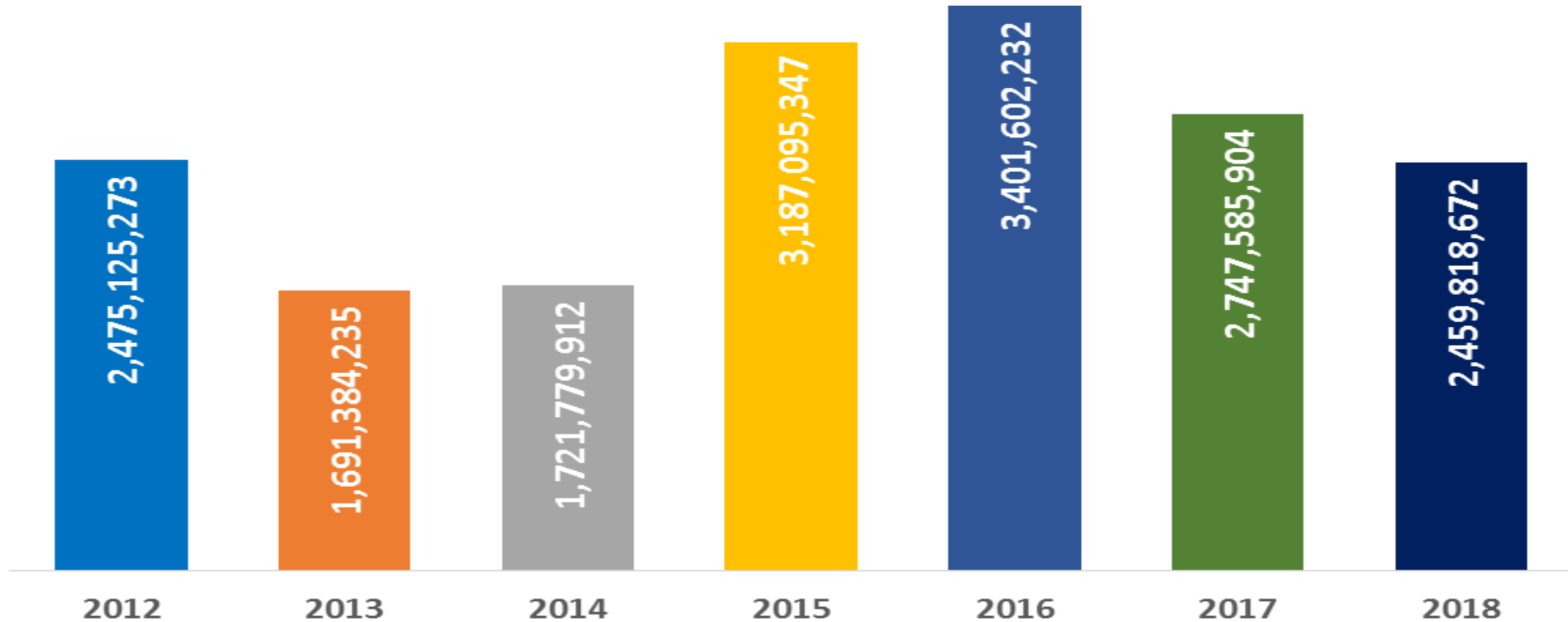
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

Desglose de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles (Enero-diciembre 2018, pesos)



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.

Total de donativos y subsidios anuales otorgados por la Administración Pública Federal a Sociedades y Asociaciones Civiles entre 2012-2018 (Pesos)



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, *Anexos de Finanzas Públicas, Donativos Otorgados y Subsidios Otorgados a Sociedades y Asociaciones Civiles*, SHCP, Informes trimestrales, 2012-2018, México 2019.



LAS OSC Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2018-2024

Carpeta informativa

Diagnóstico y contexto de las OSC en México

Como parte del diagnóstico en torno al tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, diversas instancias han evaluado su contexto. Una de ellas, la institución estadounidense *United States Agency for International Development (USAID)* ha planteado que en los últimos años se han logrado avances considerables para mejorar el marco legal que regula la sociedad civil organizada en México, estableciendo nuevas regulaciones y políticas públicas para promover los derechos de las organizaciones de la sociedad civil y reconocer su valiosa contribución al desarrollo nacional. Sin embargo, para USAID, todavía hay medidas a implementar para lograr una política pública coherente y unificada sobre tales organizaciones que promuevan su crecimiento, profesionalización y sostenibilidad, como la armonización entre las leyes federales y locales en la materia, así como atender las brechas y contradicciones que aún existen entre las leyes federales aplicables.

Para USAID, la *Ley Federal para la Promoción de las Actividades de la Sociedad Civil Organizada*, si bien es la piedra angular en la regulación de las actividades respectivas, es insuficiente para promover dicho sector en todo el país, ya que para lograr ese propósito, dicha institución sostiene, se deben establecer reglas que garanticen la transparencia y permitan la igualdad de oportunidades, para que las OSC obtengan fondos públicos, así como una ampliación de recursos financieros públicos que permitan la promoción del sector.

Fuente: United States Agency for International Development, “The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations”, (USAID), Estados Unidos, 2017.

Valoraciones sobre las expectativas de las OSC

En el ámbito local, se ha hecho referencia a que la regulación de las OSC no promueve al sector en su conjunto, aunado a que sólo hay 17 estados que tienen leyes específicas para la promoción de las actividades de este sector, lo que deja a 15 estados sin un marco normativo. Al respecto, la investigación denominada *The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations*”, sostiene que uno de los puntos débiles de la normatividad aplicable, es el tratamiento fiscal del sector, ya que la Ley del Impuesto Sobre la Renta otorga exenciones de impuestos exclusivamente a aquellas organizaciones que tienen el *Estado de Donatario Autorizado*, el cual está disponible sólo para una parte de las OSC.

El documento en mención hace referencia a que la obtención del *Estado de Donatario Autorizado*, es esencial en la medida que es el medio por el cual se puede acceder a donaciones nacionales e internacionales más cuantiosas, pero que obtener y mantener este estatus no es fácil y que se tiene que invertir una cantidad significativa de tiempo y dinero en el proceso.

Otro aspecto que destaca la investigación aludida, son los desafíos propios de la normatividad fiscal establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta en materia de políticas de donantes, gastos generales y administrativos o el porcentaje de ingresos que las OSC pueden obtener de actividades económicas o "actividades diferentes al propósito legal de la organización".

Fuente: United States Agency for International Development, “The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations”, (USAID), Estados Unidos, 2017.

Perspectivas del sector de las OSC en México

En lo referente a las fuentes de financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la investigación denominada *Reflection on the challenges for civil society and philanthropy development in Mexico: A practitioner's view*, asevera que encontrar las fuentes correctas de financiamiento es clave para las OSC, ya que para que una organización pueda planificar y llevar a cabo sus actividades de manera efectiva, necesita la certeza de un flujo continuo de recursos con los que puede contar durante un período. Sin embargo, también debe encontrar el equilibrio adecuado entre establecer relaciones estables con ciertos financiadores y conservar su identidad y autonomía.

De forma recurrente se ha mencionado que una organización que depende demasiado de una sola fuente de financiamiento puede ser particularmente vulnerable —como en el caso de los donantes internacionales— y pueden afectar la propia sostenibilidad de las mismas. Así, con frecuencia las OSC se ven sometidas a cambios, dinámicas y decisiones de los donantes, que pueden llevarlas a sacrificar su propósito original, su verdadera agenda y hasta su propia independencia para adaptarse a estos cambios.

Por ello, es importante que las organizaciones consideren sus opciones en términos de esquemas de financiamiento, dependiendo de sus objetivos, la región geográfica en la que trabajan, el tipo de relación que desean establecer con el sector privado y el gobierno.

Guadalupe Mendoza-Trejo, “Reflection on the challenges for civil society and philanthropy development in Mexico: A practitioner's view”, Ford Foundation, México, 2014.

Las OSC en la Administración Pública Federal 2018-2024

Mediante una circular fechada el 14 de febrero, el presidente López Obrador hizo del conocimiento de su gabinete legal y ampliado, que a partir de esa fecha, no deberían efectuar ningún tipo de transferencia de recursos presupuestales a organizaciones sociales, sindicales, civiles o vinculadas a los movimientos ciudadanos.

La denominada “Circular uno”, signada por el titular del poder Ejecutivo, señala que el propósito de dicha acción, es “terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”. Junto con ello, la presidencia de la república asevera que “Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios”.

Para el Ejecutivo, dicha medida busca formalizar la cancelación de programas en los que fungían como intermediarias organizaciones filantrópicas, además de desaparecer instancias creadas en anteriores administraciones y operadas por la Secretaría de Desarrollo Social (hoy, del Bienestar) y que fueron utilizadas para la dispersión de fondos públicos, lo cual —a decir del Ejecutivo— provocó que el gobierno funcionara como un laboratorio, lleno de *programas piloto* que eran costosos y beneficiaban sólo a unos cuantos.

Esa decisión del presidente, se une a la polémica cancelación de asignación de fondos públicos con los que operaban programas como *Estancias Infantiles*, que habían sido acusados de corrupción y uso político.

Fuente: “AMLO notifica a su gabinete que no transfieran ningún recurso a ONG o sindicatos”, en *Proceso*, edición electrónica, 18 de febrero de 2019.

Cancelación de fondos públicos a las OSC

Frente a las disposiciones del Ejecutivo federal en materia de financiamiento público a las OSC, diversas organizaciones han reclamado su derecho a ese financiamiento con el argumento de que las labores que realizan son de interés social y redundan en el bien de sectores vulnerables de la población.

Las OSC parten del razonamiento de que si las organizaciones son prestadoras de servicios de interés público, entonces tienen derecho de acceso a los recursos fiscales, pero no como una dádiva del gobierno, puesto que se cumple una función que por ser de interés público amerita el acceso a los recursos públicos igual que lo hace el propio gobierno. En la misma dirección, las organizaciones sostienen que es erróneo afirmar que las OSC son simples intermediarios que sólo dispersan los recursos, negando la existencia de intermediación o prácticas de corrupción.

Las OSC han demandado un marco normativo que garantice el establecimiento de un esquema fiscal propicio para la sostenibilidad financiera de las organizaciones, con estímulos fiscales para favorecer los donativos privados y ofrecer beneficios tributarios a fin de que su operación sea menos onerosa. Para las OSC es falso que estas se hayan enriquecido de manera indebida, argumentando que en 2018, el gobierno federal apoyó con recursos públicos sólo al 1% de las 41 mil 692 asociaciones del país.

Fuente: “Reclaman ONG’s financiamiento público”, en *Reforma*, 3 de abril de 2019.

Las OSC y su financiamiento

Las OSC que se han registrado legalmente y que han pasado por el proceso de obtener el estado de *Donatarias Autorizadas*, podrían seguir teniendo acceso a fondos privados nacionales e internacionales, pero inclusive las organizaciones que cuentan con dicho carácter, tienen como característica que su principal fuente de ingresos no son necesariamente las donaciones, que representan solo una parte de sus ingresos totales.

Se ha señalado que la posibilidad de acceder a donaciones privadas depende de la ubicación geográfica de las OSC. Al respecto, es de subrayar que únicamente cuatro estados (Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Jalisco) concentran 51% de todas las organizaciones que tienen el carácter de donatarias autorizadas y lo que es más sorprendente reciben 76.7% de todas las donaciones en el país. Por otra parte, las desigualdades no son solo geográficas, ya que poco menos de 2 mil OSC que tienen el carácter de donatarias autorizadas concentran 97% de todos los ingresos. Considerando que el ingreso promedio de las OSC con mejor organización y estructura administrativa --y por ende con mayor capacidad de obtención de recursos--, es de 56 millones de pesos, mientras que el ingreso promedio de aquellas OSC en una situación opuesta, sólo alcanzó alrededor de 850,000 pesos.

Fuente: Michael Layton, Miguel Ángel Rosales, *et al.* “Financiamiento de las Donatarias Autorizadas”, en *Generosidad en México II. Fuentes, cauces y destinos*, CIESC/Porrúa/Tecnológico de Monterrey, México, 2017.

Las OSC y su financiamiento

De forma coincidente, diversos estudios sobre el tema consideran que los fondos públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil son difíciles de acceder y se distribuyen de manera desigual, ya que para 2016 sólo 2,979 OSC de todo el país recibieron fondos federales; sin embargo, el problema no fue únicamente el porcentaje de las OSC que recibieron financiamiento, sino la forma en que se asignaron estos fondos.

De un total de alrededor de 6,9 mil millones de pesos otorgados por las diferentes instituciones del gobierno federal, al menos 1.7 mil millones de pesos fueron asignados a entidades que no son Organizaciones de la Sociedad Civil en estricto sentido, sino que desempeñan funciones similares a las efectuadas por la administración pública federal (por ejemplo, la educación de adultos o la promoción de deportes).

Lo anterior significaría que de manera optimista, la cantidad promedio de fondos públicos recibidos por aquellas organizaciones que obtuvieron fondos federales en 2016 fue de 1.8 millones de pesos. En esa misma dirección, se ha detectado una enorme concentración de recursos públicos canalizados a algunas de estas OSC, en donde 47% de todos los fondos públicos aplicables al caso se concentraron en el 3% de las OSC registradas. Análisis posteriores han sugerido que la cantidad promedio de fondos públicos que reciben las OSC (si se eliminan a las organizaciones que funcionan como brazos operativos del gobierno) asciende a una cantidad cercana a los 635 mil pesos.

Fuente: United States Agency for International Development, “The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and recommendations”, (USAID), Estados Unidos, 2017.

Los retos en la obtención de financiamiento para las OSC

Un estudio denominado “Análisis de los factores que inciden en el desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil” encontró que las organizaciones que aplicaban tarifas de recuperación (57% del total), tuvieron por ese concepto una fuente importante de financiamiento para sus actividades. La misma fuente alude a que tal práctica es acertada, en la medida en que permite encontrar alternativas para su sostenibilidad financiera, pero también se hace mención de que el cobro de tarifas puede representar un tabú entre las OSC, dado que existe una percepción social de que el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil no debe ser gratificado.

Dicho estudio, también sugiere que las disparidades en el acceso al financiamiento público son bastante graves, encontrándose que alrededor de un 40% de tales organizaciones habían obtenido financiamiento anual que fluctuaba entre 100,000 a 400,000 pesos entre 2013 a 2016, mientras que sólo un 8.6% había recaudado fondos cercanos a los 6 millones de pesos.

La relevancia de lo anterior se acrecienta cuando se considera que las organizaciones de la sociedad civil con presupuestos anuales cercanos al millón de pesos, tienden a contar con personal remunerado, es más probable que tengan un cuerpo directivo, además de que lleguen a formar alianzas con otras organizaciones y redes. En resumen, es más probable que tengan la base institucional para un trabajo más sostenible.

Edith Álvarez, (coord.), “Análisis de los factores que inciden en el desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil en seis estados de la república. Estudio de caso. Red Expo Social, México 2016, citado en USAID “*The Legal Environment...*”, *op. cit.*

Desencuentros entre las OSC y el poder Ejecutivo

A raíz de la implementación de diversas medidas en materia de política social del actual gobierno federal y a la supresión de financiamiento de diferentes programas asistenciales que operaban desde administraciones pasadas, se han generado desencuentros entre algunas OSC y el gobierno federal, pero los cuestionamientos de algunas de las OSC a las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal, no se han enfocado sólo a su política de carácter social, sino que ha abarcado otras áreas de la administración pública.

Por ejemplo, la denominada Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los Derechos para Todas y Todos* (Red TDT) —que aglutina a 87 organizaciones en 23 estados de la República—, ha expresado diversas valoraciones en torno a lo que denominan una “descalificación generalizada a la sociedad civil organizada, cuando la misma es una de las grandes fortalezas de nuestro país”, ya que para la agrupación referida, las organizaciones no compiten con el Estado, sino que complementan su función al asumir acciones que el Estado no ha podido impulsar y bajo esa lógica la *Red Nacional de Organismos Civiles* asume que sólo la acción articulada de los sectores público, social y privado permitirá afrontar los retos nacionales.

Fuente: Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Todos los Derechos para Todas y Todos, “Tras primeros 100 días de Gobierno, Red TDT llama a fortalecer DH y a evitar pretensiones hegemónicas contrarias al espíritu democrático”, INFODH, comunicado de prensa, 13 de marzo de 2019.

El Poder Legislativo y los retos normativos sobre OSC

El Senado de la república ha considerado a las OSC como un componente esencial de la gobernabilidad democrática, por lo que se buscan promover cambios legales que prevean que en casos de que dichas organizaciones hayan incurrido en excesos, sean sancionadas, pero no estigmatizadas.

Pese a que la sociedad civil ha ganado terreno con diversas disposiciones normativas, aún hay otros retos legislativos como adaptar el marco regulatorio fiscal o la profesionalización de los integrantes de las OSC.

Según el Senado de la república, en nuestro país hay 33 Organizaciones de la Sociedad Civil por cada 100 mil habitantes, en tanto que en Estados Unidos hay 680, en Chile, 650; y en Brasil 170.

Se ha considerado que la importancia de las OSC en los nuevos tiempos, radica en haber logrado mecanismos de Parlamento Abierto para incidir en la confección de normas como el Sistema Nacional Anticorrupción y la Guardia Nacional, de ahí la necesidad de plantear cuál es el futuro del Estado y de sus instituciones frente al empuje de la sociedad civil.

Fuente: Cámara de Senadores, “Promueve Senado espacios de diálogo con la sociedad civil”, *Boletín de prensa*, 3 de abril de 2019.



COMENTARIOS FINALES

Carpeta informativa

Comentarios finales

La innegable importancia desempeñada en las sociedades contemporáneas por las agrupaciones civiles, obliga a diseñar un escenario que potencie el involucramiento de las personas que buscan contribuir con su trabajo y capacidades al bienestar de sus conciudadanos y al desarrollo nacional.

La naturaleza del vínculo entre las OSC y la administración pública, ha dado motivo a incesantes análisis que cuestionan sobre si el Estado mexicano ha estado abdicando de sus funciones en favor de las tareas que han venido asumiendo algunas organizaciones de la sociedad civil mismas que llegaron a recibir significativas sumas de recursos públicos por desarrollar tareas originalmente reservadas a la propia administración pública.

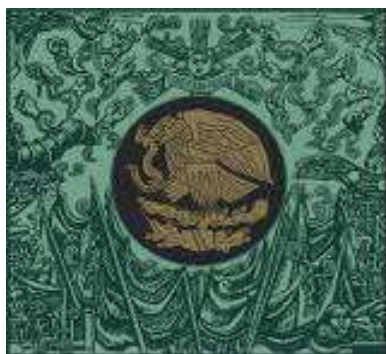
Frente a ello, se ubican quienes sostienen que las labores que realizan las OSC son de interés social y que por ello, tales organizaciones deben acceder a los recursos públicos, sosteniendo que éstas no compiten con el Estado, sino que sólo desempeñan acciones que el mismo no está en condiciones de realizar.

Una eventual revisión por parte de las Cámaras del Congreso a las normas contenidas en la *Ley Federal para la Promoción de las Actividades de la Sociedad Civil Organizada*, obligaría a definir el perfil de una nueva relación entre las instituciones de la administración pública y las OSC que considere la enorme importancia de tales agrupaciones y el papel que pueden desempeñar en la vida pública de nuestros días.

José de Jesús González Rodríguez

El Centro de Estudios Sociales y de
Opinión Pública lo invita a visitarnos en
nuestra dirección electrónica
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

jesus.gonzalez@congreso.gob.mx



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

José de Jesús González Rodríguez