



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**Análisis del funcionamiento y regulación de la Ley Federal
de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones
de la Sociedad Civil**

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL
P R E S E N T A:**

Lesly Gabriela Sánchez Muñoz

Asesor:

Alfonso León Pérez

México, Ciudad de México

Junio, 2021

Índice

<i>Introducción</i>	3
 <i>Capítulo 1.</i>	
<i>Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México</i>	4
1.1 Orígenes y desarrollo histórico de la OSC en México.....	5
1.2 Definición de las OSC.....	12
 <i>Capítulo 2.</i>	
<i>El impacto del marco regulatorio y legal de las OSC mexicanas</i>	26
2.1 Implementación de la LFFAROSC.....	27
2.2 Reconocimiento gubernamental y mejora regulatoria para el fomento de las OSC.....	30
 <i>Capítulo 3.</i>	
<i>Propuestas para el mejoramiento del marco regulatorio de las OSC</i>	41
3.1 Recomendaciones en torno a la mejora de la normatividad vigente para el fomento de las OSC.....	42
 <i>Conclusiones</i>	61
<i>Anexos</i>	64
<i>Referencias</i>	68

Introducción

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

En ese mismo sentido, el reconocimiento que se hace a las OSC como actores fundamentales, entre otras cosas, de la promoción del desarrollo, se observa muy claramente en la importancia que se les atribuye ante la relación que mantienen con los gobiernos de sus países. Para el caso mexicano es importante reconocer que el sector organizado de la sociedad civil tiene características propias y un tipo de desarrollo específico acorde a sus capacidades, pero es posible corroborar con claridad estos elementos analíticos propuestos: la sociedad civil mexicana contribuye a la atención de las problemáticas y los asuntos públicos de manera relevante, aunque no deja de ser una entidad compleja y extremadamente diversa.

Conviene señalar que la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil tiene como principal virtud haberse constituido como el primer ordenamiento jurídico que reconoce y garantiza la necesidad de fomento y fortalecimiento, por parte del Gobierno Federal, de las actividades que emprenden las OSC en México. La Ley ha sido un elemento de suma importancia para lograr nuevos mecanismos de relación entre las diversas instancias del gobierno, se ha planteado como una herramienta, hasta cierto punto útil pero no suficiente para dar un alcance total a los objetivos que guían a estas organizaciones. Pues muchas OSC –ya sea por su propio funcionamiento o debido a la complejidad estructural y legal que las regula– han enfrentado problemas de irracionalidad burocrática, falta de transparencia, escasos o nulos mecanismos de rendición de cuentas, habilidades técnicas poco desarrolladas, bajo nivel de

incidencia en la problemática que pretenden atender, acceso limitado a nuevas tecnologías, entre muchos otros. Por ello es necesario y urgente comenzar a hablar de una reforma y transformación al actual marco legal que las regula.

Este es el contexto en el que se ha escrito el presente texto; bajo estrategias bibliográficas y documentales su objetivo principal es poner a discusión la necesidad de una reforma legislativa que permita cambiar el marco legal-institucional que regula actualmente a las OSC en México, esto se propone con la finalidad de mejorar el entorno en el que estas desarrollan sus actividades para seguir contribuyendo a la atención de las estimulantes contradicciones sociales. Es decir, la pregunta central que guiará esta investigación versará sobre ¿cuáles son las posibles recomendaciones que se pueden impulsar para mejorar el funcionamiento de la ley antes mencionada?, esto a partir de la normatividad vigente establecida para las OSC.

Con esta lógica en consideración, la investigación se ha dividido en tres capítulos. El primero aborda el origen y desarrollo histórico de las OSC en México para posteriormente analizar las concepciones que la literatura nos ha brindado y formular una definición factible a los propósitos del presente trabajo; el segundo capítulo se concentra en explicar cómo fue el desarrollo de la LFFAROSC y su implementación en el país, dando paso al reconocimiento gubernamental y a las contribuciones que se han logrado por parte de las OSC; finalmente el tercer capítulo incluye una revisión de los descubrimientos encontrados en los apartados precedentes, y con base en ello se hacen algunas consideraciones sobre el marco vigente y algunas posibles propuestas y recomendaciones que surgen con el objetivo de alcanzar la completa eficacia respecto a los propósitos de las OSC.

Capítulo I

Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

A lo largo de los años las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han adquirido un papel protagónico en la esfera pública para la consolidación de la democracia, así como para la competencia política. Sin embargo, dado el amplio universo que rodea a tan complejo concepto, resulta menester comprender cual podría ser en esencia una definición factible a las necesidades y al contexto en el que nos encontramos.

Es por esto, que en el presente capítulo se realiza en primera instancia, un análisis sobre el término “organización de la sociedad civil” y los aspectos que lo caracterizan, con la finalidad de lograr precisar una definición, así como su campo de acción; tomando en cuenta las múltiples interpretaciones que derivan de esta, la teorías sociológicas y políticas que la abordan y el entendimiento que se tenga de sociedad civil.

Posteriormente se aborda el desarrollo histórico de las organizaciones de la sociedad civil en México, considerando las propuestas de diversos autores respecto a los periodos de construcción y progreso de las OSC, con base en la trascendencia política del país.

1.1 Orígenes y desarrollo histórico de la OSC en México

Para entender el progreso de la relación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el gobierno federal mexicano, es menester conocer su origen y desarrollo histórico. Existen múltiples aportaciones de diversos autores que establecen diferentes periodos para explicar la historia de las OSC; en el presente apartado se analizarán algunos de estos para construir una temporal acorde a los objetivos planteados para esta investigación.

Luz Castañeda establece que el auge de las OSC en México se dio en los ochenta como respuesta a la implementación de políticas neoliberales y de las nuevas formas de organización autónomas y autogestionadas del Estado.¹

López Zamarripa explica y agrupa la tendencia de las OSC en tres grandes periodos: a) la crisis económica de 1982 dio paso al surgimiento de alternativas autogestoras por parte de la sociedad que reivindicaran sus derechos; b) el terremoto del año 1985 constituye un hito en la historia de la participación social voluntaria, potenciando a las OSC para atender los daños y c) las elecciones presidenciales de 1988 que detonaron manifestaciones canalizadas en OSC que marcaron su antagonismo hacia el gobierno, esto basándose en el evidente disgusto de la ciudadanía.²

Por su parte, el autor Gustavo Verduzco en “Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México” distingue seis periodos que van desde “la época prehispánica, la Conquista hasta 1580, la Colonia de los siglos XVII y XVIII, la Independencia hasta 1857, el porfiriato y, finalmente, lo que va desde la Revolución hasta el presente”.³ Aunque puede no ser una idea tan popular, este autor incluye a la era prehispánica argumentando que las diferentes escuelas de las sociedades precolombinas podrían considerarse similares a las instituciones actuales del sector no lucrativo.⁴

Conociendo algunas concepciones periódicas propuestas por diversos autores respecto al desarrollo histórico de las OSC, es posible formular una propuesta sobre las principales etapas que marcaron un hito en el progreso y potenciación de estas organizaciones.

El siglo XIX en México se caracterizó por el autoritarismo como rasgo esencial dentro de las relaciones sociales, legado del periodo Colonial: la importancia del gobierno de la Corona española, la dinastía de los Habsburgo y los Borbón, aunado al de una Iglesia dominante

¹ Luz Castañeda, “El debate histórico y teorías” en Jorge Cadena, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2015, p.87.

² Norka López, “El proceso de las organizaciones no gubernamentales en México y América Latina”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55 (2005), pp.17-19.

³ Gustavo Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, COLMEX-Cemefi, 2003, p. 16.

⁴ *Ibid.*, p.45.

limitaban las posibilidades de acción de una sociedad en nueva formación. “Otro rasgo característico de la sociedad mexicana desde tiempos coloniales ha sido el que la representatividad social se base en colectivos como la comunidad, la hacienda o el barrio con participación de personas en lo individual -filántropos-, y también gremios y cofradías que cumplieron un papel importante de apoyo solidario, creando los primeros bosquejos de instituciones al servicio de terceros”.⁵

Gustavo Verduzco precisa que durante este periodo las cofradías fungieron como eje rector del sistema de beneficencia que iba en formación, pues aunque principalmente actuaban como instrumentos de evangelización e integración social, actuaron también como organismos políticos, económicos y financieros; no obstante, en el año 1804 con el golpe de la Corona española para obtener recursos financieros a través de la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y Cobro de Capellanías, el conjunto de obras solidarias sufrieron “el golpe más duro”, pues las cofradías se descapitalizaron sin recuperar los préstamos.⁶

Posteriormente con la promulgación de las Leyes de Reforma cambió el papel que tenía el gobierno, pues el poder que poseía la Iglesia se acotó ya que estas nuevas leyes hacían una prohibición explícita respecto a su participación en este tipo de obras y el gobierno nacionalizó los bienes que esta poseía, adquiriendo con ello la responsabilidad total sobre la atención de las necesidades sociales, buscando llenar el vacío que dejaba la Iglesia.

La entrada del Porfiriato hasta el inicio de la Revolución Mexicana (otro periodo que potencializó la acción de las OSC), se caracterizó por una acumulación centralizada del poder y una inequitativa colocación de la riqueza a base de un crecimiento económico mal distribuido. Sin embargo, a pesar de las fallas que caracterizaron su mandato, el proceso de treinta años de gobierno impulsó nuevamente a las beneficencias públicas y privadas concentradas en atender necesidades de salud, asistencia social, desempleo, entre otros, como ejemplo de esto se encuentra la Junta de Asistencia Privada. Así mismo, autores como

⁵ *Ibid.*, p.57.

⁶ *Ibid.*, p.61.

Cuauhtémoc Valdez y Concepción Hernández exponen que también se promovieron organizaciones voluntarias por parte de comunidades extranjeras que buscaban ofrecer servicios a sus conciudadanos.⁷

Para el siglo XX, específicamente cuando concluyó la lucha armada de la Revolución Mexicana (1910-1920) se dio paso a un nuevo Estado y con él un nuevo sistema político que se legitima logrando obtener el apoyo de los sectores más amplios de la sociedad, lo cual resultó una clave esencial para el posterior desarrollo de las OSC; así mismo, tras el pacto revolucionario se dio lugar a la formación de un partido político (PNR), el cual posteriormente sería el partido del gobierno dirigente y dominaría el país durante varios años, pasando así de una dictadura personal a una de partido. Por su parte la Iglesia después de haber sido derrotada en el siglo pasado, retomó los intentos de reaparecer en el ámbito sociopolítico propiciando pasiva y activamente organizaciones y movimientos enfocados en el desarrollo social del país.⁸

Como se mencionó en el párrafo anterior, el Estado revolucionario consolidó su poder y con esto buscó hacerse cargo de las necesidades básicas de la población mediante la implementación de políticas de bienestar social dirigidas a atender las necesidades de los sectores de la población más desfavorecidos; para que más adelante con la entrada del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), las estructuras de estas organizaciones se encontraran más consolidadas y maduras. De igual forma, se impulsó una relación clave entre el gobierno y la sociedad, titulada por Viviane Brachet como “el pacto de la dominación”⁹

Fuera de este ámbito del gobierno, aún prevalecía la Iglesia, aunque evidentemente sometida a un nuevo contexto laico resultado de la rápida industrialización del país. Es de esta forma que los ciudadanos sólo contaban con la posibilidad de actuar organizadamente dentro de los confines permitidos por alguno de los dos poderes existentes: bajo el amparo

⁷ Cuauhtémoc Valdez y Concepción Hernández, *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*, México, Cemefi, 1997, p.23.

⁸ G. Verduzco, *Op. cit.*, p.74.

⁹ Se entiende por “pacto de dominación” a la tregua acordada en la lucha entre los sectores populares organizados y el grupo dominante, lo cual permite mantener el control del país.

del sistema partido-gobierno o bajo el respaldo de la Iglesia. Es decir, que durante los primeros años el gobierno era capaz de satisfacer todos los campos, lo que significaba que el desarrollo de algún proyecto organizativo de la sociedad resultaba innecesario e incluso imposible -por lo menos cualquier proyecto que fuera ajeno al mando del gobierno-; como consecuencia de esto se inhibió el surgimiento de organizaciones de carácter independiente y autónomo. El deseo de expansión de las organizaciones civiles durante el periodo cardenista era el reflejo de un proyecto nacional que buscaba independencia de los Estados Unidos, impulsando la creación de asociaciones de índole campesina, agraria, etc.¹⁰

El principio de los sesenta se caracteriza por una aglomeración de diversos sucesos que marcaron una era impulsora del desarrollo, avance y progreso entre la sociedad. Por una parte, la Guerra Fría se intensificaba entre los países del bloque socialista y los países del Occidente, se concreta el triunfo de la revolución cubana, la Iglesia promulga la Encíclica “*Populorum Progressio*” la cual durante los siguientes diez años fungiría como impulsora directa e indirecta de la creación de organizaciones de la sociedad civil bajo la ideología del principio de solidaridad, y en términos generales las sociedades dentro de América Latina comienzan a tomar mayor conciencia y participación referente a los asuntos públicos.¹¹ Podemos decir que la década de los sesenta se caracterizó por el crecimiento de la fuerza en las expresiones ciudadanas y las organizaciones de carácter independiente en todo el país.

Como ejemplo de esto, se pueden destacar algunas organizaciones que fueron creadas durante estos años, tales como: el Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C. (IMES); la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM); el Instituto de Fomento de la Casa Mexicana, A.C; el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); el Centro de Capacitación para el desarrollo Rural (CECADER); entre otros.¹²

¹⁰ Ma. Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, COLMEX, 2011, p.59.

¹¹ *Ibid.*, p.82.

¹² Rubén Aguilar, *Las organizaciones e la sociedad civil en México: su evolución y retos*, tesis, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2006, p. 134.

Ahora nos referiremos específicamente al año de 1968 pues fue un año en el proliferaron las protestas estudiantiles alrededor del mundo. El caso mexicano abrió una nueva etapa en la historia del país, se dio el origen a una de las transiciones más importantes para la sociedad mexicana: el final del milagro mexicano y el despertar de la conciencia respecto a las necesidades sociales de la ya extensa clase media.

En este año se articularon las demandas estudiantiles que pedían una mejora de las condiciones económicas, políticas y sociales; a lo que el gobierno del entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz respondió con una desmedida represión hacia este movimiento cuyas consecuencias inmediatas resultaron deplorables; sin embargo, con posterioridad se dio paso a cambios importantes en el país que se vieron reflejados en la apertura democrática, fortalecimiento de la autogestión universitaria, nacimiento de sindicatos por parte de los trabajadores y organizaciones universitarias de promoción social vinculadas a las necesidades populares; los cuales contribuyeron a la maduración de la sociedad civil en general.¹³

Para la siguiente década, el desarrollo de las OSC representó un problema para el gobierno en curso a lo que asumieron una posición cerrada referente a que cualquier instancia organizada de la sociedad que no estuviera bajo su mandato ni respondiera a sus intereses, constituyendo una amenaza potencial. A pesar de los intentos por parte de la sociedad para abrir nuevos espacios de participación y salir de la sombra tutelar del gobierno, la política que se implementa marca limitaciones a las organizaciones autónomas e incluso se comienza a apropiarse de los campos de acción que habían sido creados por las OSC. Ante ello, éstas se ven obligadas a replantear sus objetivos y métodos de trabajo para conseguir mayor sentido y eficacia.¹⁴

¹³ Gustavo Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, COLMEX-Cemefi, 2003, p. 49.

¹⁴ R. Aguilar, *Op. Cit.*, p.147.

A principios de los años ochenta América Latina atravesó una grave crisis económica que - en el caso particular de México- impactó de manera drástica a las organizaciones civiles y los sectores populares; en este periodo, el problema fundamental se presentaba en el ámbito económico y no político, poniendo a prueba la resistencia y capacidad de las OSC para mantenerse al no contar con los ingresos y trabajo suficiente para su supervivencia. Como respuesta ante esta situación numerosas organizaciones estrechan relaciones con sus homólogas conformando diversos tipos de redes, colectivos e instancias de concentración reorganizando y compartiendo enfoques. Con los terremotos sucedidos en la capital del país el 19 y 20 de septiembre de 1985 las OSC hasta el momento conformadas demostraron su capacidad de respuesta y eficacia frente al desafío que se presentaba y la evidente incapacidad del gobierno para atender todas las necesidades que derivaron de la catástrofe. Así mismo, teniendo como efecto la participación voluntaria de la ciudadanía, se dio pie a la creación de nuevas organizaciones de diversa índole, “todas ellas no lucrativas, no religiosas, no filantrópicas, no gubernamentales, no partidarias; sino de carácter democrático y unidas por un propósito en común: impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de la población”.¹⁵

Con la llegada de los 2000 y las transiciones gubernamentales, el cambio de modelo económico, la modernización de la sociedad y sus necesidades; resultaba menester que las OSC se desarrollaran a la misma velocidad y reajustaran su funcionamiento y objetivos con base en las nuevas situaciones que afrontaba el país; pues ahora ya no pretendían fungir como intermediarios del Estado o sólo trabajaban con personas que compartían problemáticas similares, sino que tenían nuevos propósitos respecto a su intervención en el espacio democrático, la planeación y desarrollo de proyectos sociales e incluso políticas públicas.

¹⁵ *Ibid.*, p.154.

Un suceso de suma importancia ocurrido en este periodo histórico fue la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil promulgada en el 2003, derivada de varios años de trabajo y negociaciones por parte de la alianza formada entre las organizaciones y el gobierno federal. Este hecho es trascendente para el país ya que, las organizaciones de la sociedad civil alcanzan su pleno reconocimiento y por primera vez dentro de un marco totalmente legalizado, el Estado reconoce a todas las organizaciones que conforman a la sociedad civil y les otorga el rango de interés social a las actividades que realizan; aunado a esto, instruye al gobierno para que este apoye cada acción que tenga como objetivo la beneficencia, asistencia social y filantropía.¹⁶

De esta forma, el avance de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones civiles ha sido muy relevante; sin embargo, aún quedan múltiples factores que atender en este medio, especialmente tomando en cuenta las nuevas administraciones del gobierno, su actitud respecto a estas y la realidad de la democracia.

1.2 Definición de las OSC

Definir qué y quiénes son las OSC es considerada una de las tareas más complejas, especialmente si se toma en cuenta desde que punto se observa; pues en ocasiones las personas pueden considerar a las OSC como aquellas organizaciones sin fines de lucro, o como agrupaciones externas al gobierno enfocadas en temas de asistencia social [...] sin embargo, más recientemente la discusión de conceptualización de las OSC se ha concentrado en dos principales enfoques: el político y económico.¹⁷ Para reafirmar la idea anterior, se agrupan algunas aportaciones de investigadores que, a partir de su experiencia, definen a las organizaciones de la sociedad civil de la siguiente manera:

¹⁶ *Ibid.*, p.164.

¹⁷ OCDE netFWD, *Colaboración entre fundaciones y el gobierno: evidencias desde México*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2016, p. 20.

- Las OSC se pueden considerar como organizaciones voluntarias y libres conformadas por ciudadanos, “que a partir de la identificación de campos específicos del ámbito social realizan acciones que buscan el bienestar colectivo, influyendo en la toma de decisiones públicas”.¹⁸
- Alberto Olvera las define como “agrupamientos que tienen una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento y objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica. Así mismo, se subdividen en asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, organizaciones de promoción, desarrollo, servicios comunitarios y asociaciones de asistencia privada”.¹⁹
- Por su parte Cohen y Arato establecen “que las OSC son instituciones y formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción [...] estas instituciones se concentran en la estructura de los derechos, la operación del sistema judicial y los aparatos que garantizan la reproducción sociocultural de la sociedad”.²⁰

Con base en estas concepciones se puede entender a las OSC como una fuerza voluntaria de ciudadanos que no sólo impacta en la esfera social, sino también en el campo de la política; influyendo en las decisiones públicas y su normatividad. Es importante señalar que, aunque estas organizaciones no buscan colonizar el poder político, se hace evidente que sus acciones tienen una incidencia importante en los asuntos políticos y fungen como un contrapeso del poder del Estado complementando con nuevas formas de representación y generación de consensos.

¹⁸ Manuel Canto, “La discusión sobre la sociedad civil”, en Jorge Cadena, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2015, p. 51.

¹⁹ Alberto Olvera, “Representaciones e ideologías de los organismos en civiles en México” en Jorge Cadena, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2015, p.31.

²⁰ Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y teoría política*, México, FCE, 2000, p.478.

Por otra parte, continuando con la idea de los dos principales enfoques, se puede identificar a las OSC desde la perspectiva económica basados en su función de producción y distribución de bienes y servicios con fines no lucrativos. Para esclarecer este tema, múltiples autores han hecho referencia a la noción de la existencia de un tercer sector, conocido como “sector no lucrativo”; teniendo en cuenta que los dos primeros los ocupan el gobierno y las empresas privadas.

En los últimos años el término de tercer sector ha cobrado mayor relevancia debido al desarrollo de las instituciones que lo integran, instituciones de la sociedad civil que incorporan iniciativas ciudadanas no lucrativas y no gubernamentales.²¹ Es así como, desde este criterio económico, el conjunto de OSC se puede definir con base en lo establecido por Salamon y Sokolowski, autores de “Global civil society” como:

Una serie de organizaciones formales e informales, registradas o no, privadas (en el sentido de no formar parte de la estructura institucional del Estado), que no distribuyen beneficios económicos entre sus miembros y directivos, que no tienen un propósito comercial, que no buscan el poder político o el dominio del Estado, autogobernadas y sostenidas por el apoyo voluntario de personas sin ninguna obligación contractual.²²

Considerando lo anterior, al contar con un tercer sector encargado de los fines no lucrativos se puede ver a las OSC como una “salida de emergencia” frente a las recurrentes fallas del Estado o fallas de mercado²³, entrando como un proveedor emergente de estos bienes y servicios no atendidos. Sin embargo, autores como Salamon y Toepler establecen la teoría del fracaso voluntario²⁴ referente a que estas organizaciones tienen sus propias limitaciones que acortan su capacidad de responder a todas las situaciones que se presenten; es decir,

²¹ José Piñar, *Tercer sector, sector público y fundaciones*, Madrid, s.l, 2000, p. 19.

²² Lester Salamon y Wojciech Sokolowski, *Global Civil Society: dimensions of the nonprofit sector*, Kumarian Pr Inc 2004, pp. 65.

²³ Para fines de esta investigación, se entenderá por “fallas del Estado” a las limitaciones del gobierno para responder las demandas sociales, económicas o culturales de grupos específicos. Por “fallas de mercado” al momento en el que el mercado no cuenta con los incentivos necesarios para producir determinados bienes y servicios por los cuales la sociedad no está dispuesta a pagar lo suficiente.

²⁴ Véase Lester Salamon y Stefan Toepler, *Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?*, Baltimore, s.e, 2015.

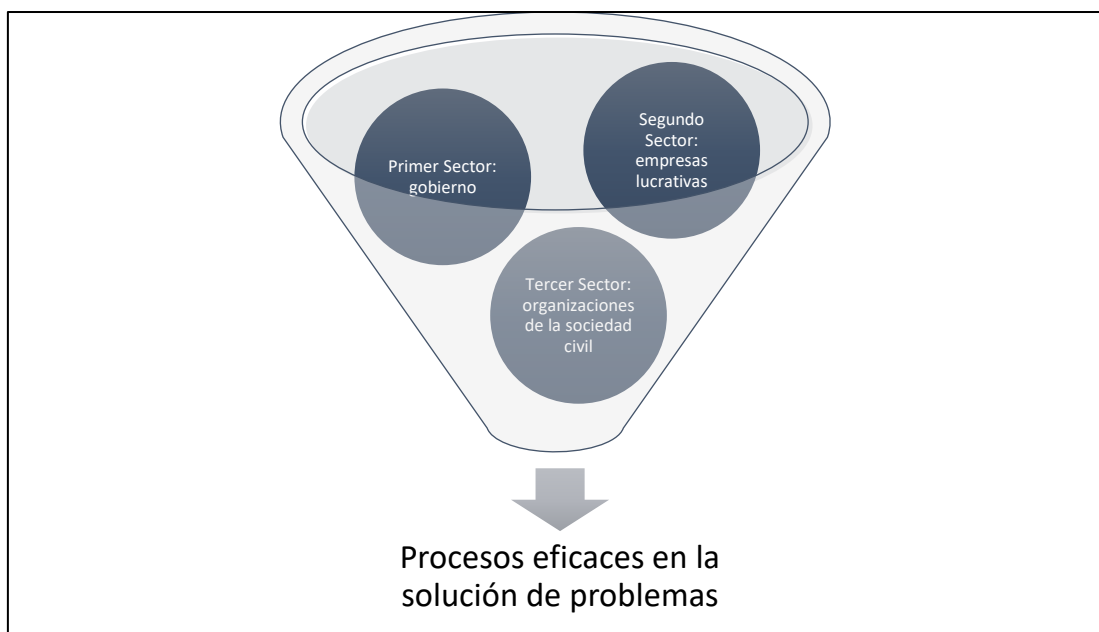
limitaciones inherentes del sector voluntario como mecanismo para satisfacer las necesidades públicas. Esto incluye:

- Primero, la insuficiencia filantrópica: se refiere a la incapacidad de las OSC para generar la cantidad de recursos necesarios para hacer frente a los asuntos que demandan los diversos grupos sociales. En muchos casos, esto se debe a las barreras legales de distribución de beneficios;
- Segundo, el particularismo filantrópico: existencia de disparidades en la provisión de ayuda, puesto que focalizan sus acciones en determinados grupos o áreas geográficas, excluyendo a otros;
- Tercero, el paternalismo filantrópico: dificultad de las organizaciones en establecer distinciones entre derechos y privilegios de los beneficiarios, es decir, incapacidad de promover un sentido de empoderamiento en los destinatarios; y
- Cuarto, el amateurismo filantrópico: se entiende como la falta de profesionalización en las OSC para identificar los problemas y, por ende, la dificultad de organizar planes factibles a las situaciones.²⁵

Significativamente, estas limitaciones de las OSC son un reflejo de las fortalezas inherentes del gobierno; es por esto por lo que se considera que las fallas particulares de cada sector pueden disminuir mediante la cooperación entre los tres sectores estableciendo métodos de complementariedad y trabajo para brindar respuestas más satisfactorias en función de las facultades de cada sector.

Figura 1. Los tres sectores

²⁵ *Ibid.*, p.177.



FUENTE: elaboración propia

Ante los conceptos antes establecidos, resulta importante encontrar un consenso que haga a la definición de OSC operativamente útil; es así como a continuación se plantea un listado de algunas características comunes de las organizaciones de la sociedad civil:²⁶

- a) Como su nombre lo indica, que sean conformadas por ciudadanos y sean jurídicamente distintas al gobierno;
- b) Que tengan formalidad al estar constituidas como una organización y tengan regularidad en los procesos de sus operaciones, mediante un registro legal o algún tipo de presencia pública;
- c) Que sean organizaciones no lucrativas; es decir, que las ganancias no se distribuyan entre los miembros que conforman la organización. En caso de que existan excedentes deben ser reinvertidos en los objetivos de la organización; y
- d) Que cuenten con autonomía respecto a sus decisiones ante otras organizaciones.

²⁶ Ma. Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, COLMEX, 2011, p.19.

En el caso específico de México, se cuenta con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004, con base en lo que establece esta ley una OSC debe contar con las siguientes características:

Cuadro 1. Características de las OSC en México

Característica	Descripción
Son autónomas	Autogobernarse; es decir, la toma de decisiones relacionadas con sus asuntos internos debe ser respetadas por cualquier otro organismo.
Estar legalmente constituidas	Deben estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, acreditando su personalidad jurídica.
No perseguir fines de lucro	Las ganancias, donativos o estímulos que reciban no pueden ser repartidos entre los colaboradores o miembros de la organización.
No tener fines religiosos	Se prohíbe llevar a cabo proselitismo o propaganda de índole religioso.
No tener fines políticos	Se prohíbe llevar a cabo proselitismo de índole partidista o electoral.
Ser de beneficio a terceros	Las acciones que realicen estas organizaciones deben ser dirigidas a la ciudadanía.
Dirigir sus actividades con objetividad	Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

FUENTE: elaboración propia con datos de la LFFAROSC

En función de lo anterior, la LFFAROSC en su artículo 5 señala las 19 actividades propias de las OSC, las cuales se describen a continuación:²⁷

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- II. Apoyo a la alimentación popular;
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- IV. Asistencia jurídica;
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Promoción de la equidad de género;
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X. Promoción del deporte;
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- XV. Participación en acciones de protección civil;
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- XVII. Promoción y defensa de los consumidores;
- XVIII. Acciones que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y

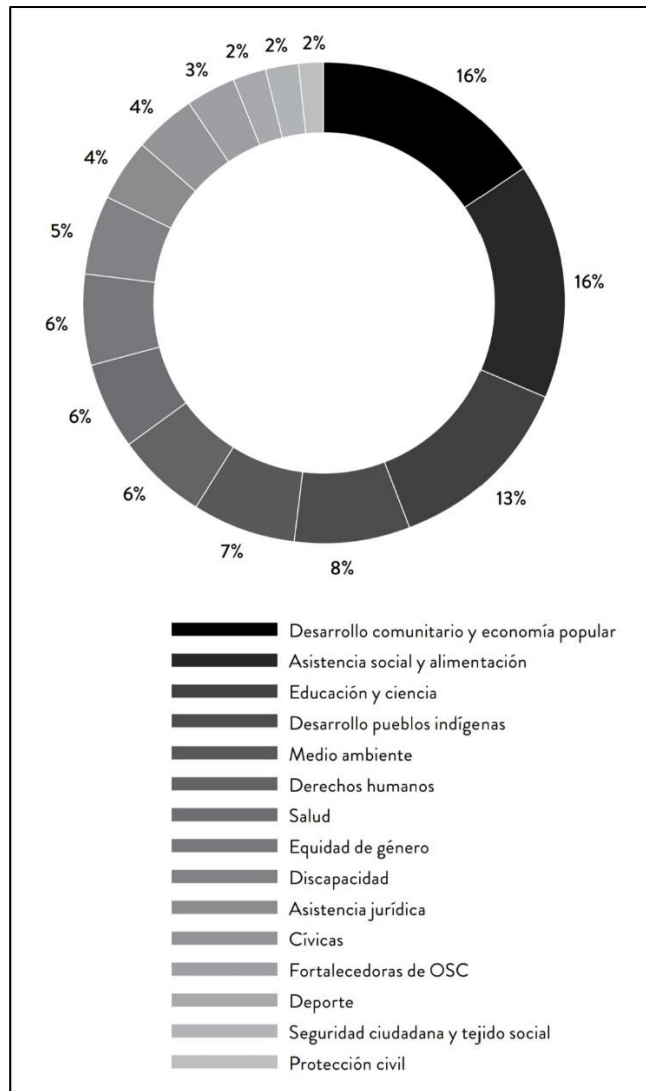
²⁷ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, art. 5.

XIX. Las que determine otras leyes.

Existen también otras variedades de actividades según el referente legal que se analice; por ejemplo, en la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR) se establecen determinadas actividades que las organizaciones pueden realizar y que no causan impuestos, accediendo al estatus de donataria autorizada (DA). Otro caso similar se encuentra en la Ley de Asistencia Social con las actividades asistenciales, las cuales son comunes dentro de las instituciones de asistencia privada (IAP) e instituciones de beneficencia privada (IBP).

Con base en esto, resulta menester aclarar que estos tres ordenamientos tienen diferencias e inconsistencias de unos con otros pues las actividades que se describen en cada uno no siempre están sujetas a los mismos ejes rectores; ante esto, Humberto Muñoz desarrolla un listado de las principales actividades realizadas por las OSC agrupadas en 16 categorías:

Figura 2. Principales actividades realizadas por las OSC mexicanas



Aunado a estas descripciones, las OSC al ser reconocidas como espacios de participación y fortalecimiento de la democracia, necesitan contar con ciertos derechos que permitan y faciliten su labor. Es así como también en la LFFAROSC se establecen los siguientes:²⁸

- I. Inscribirse en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil;
- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;

²⁸ *Ibid.*, art. 6.

- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia;
- VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;
- VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;
- IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;
- X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y
- XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

Así mismo, para garantizar el ejercicio de los derechos antes mencionados, se busca fomentar las actividades de las organizaciones mediante alguna de las siguientes acciones; las cuales se promulgan en el artículo 13 de la LFFAROSC:

- I. Otorgamiento de apoyos y estímulos para los fines de fomento que correspondan, conforme a lo previsto por esta ley y las demás disposiciones legales y administrativas aplicables;
- II. Promoción de la participación de las organizaciones en los órganos, instrumentos y mecanismos de consulta que establezca la normatividad correspondiente, para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas;
- III. Establecimiento de medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos en favor de las organizaciones, conforme a su asignación presupuestal;
- IV. Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades, de entre las previstas en el artículo 5 de esta ley;
- V. Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos que contribuyan a que las organizaciones accedan al ejercicio pleno de sus derechos y cumplan con las obligaciones que esta ley establece;
- VI. Realización de estudios e investigaciones que permitan apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades;
- VII. Celebración de convenios de coordinación entre ámbitos de gobierno, a efecto de que éstos contribuyan al fomento de las actividades objeto de esta ley, y
- VIII. Otorgamiento de los incentivos fiscales previstos en las leyes de la materia.

Siguiendo lo anterior, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que las secretarías de Estado serán las encargadas de determinar las formas y los términos para otorgar recursos al sector social y/o donativos por parte de las dependencias; lo cual es importante mencionar pues actualmente los criterios de asignación de los recursos públicos no están estandarizados, lo que lleva a la posibilidad de que el acceso a

estos sea poco claro y transparente. Por otro lado, si nos referimos a la LFFAROSC en sus artículos 13 y 14, así como en el 19 y 20 de su reglamento se establece que la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil deben elaborar un informe anual que será público respecto a las acciones de fomento, apoyos y estímulos otorgados a favor de las OSC; sin embargo, esto sólo está estipulado para organizaciones que cuenten con su Clave Única de Inscripción (CLUNI); es decir, “el informe sólo da cuenta de los recursos destinados a OSC con CLUNI, por lo que no necesariamente contabiliza los recursos otorgados a organizaciones que no cuenten con ella, lo que representa un impedimento en el registro claro de la distribución de recursos”.²⁹

En términos generales y a modo de resumen se presenta el siguiente cuadro que reúne el marco legal mexicano para el financiamiento público de las OSC:

Cuadro 2. Marco legal para el financiamiento público de las OSC

LEY	ARTÍCULO/FRACCIÓN	
LFFAROSC	3	“Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna de las actividades a las que se refiere el artículo 5 de la presente ley...”.
LFFAROSC	6/V	“Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.

²⁹ Este tema se retomará en el apartado 2.2 del capítulo 2 del presente documento, como un factor que interviene en el proceso de mejora regulatoria para las OSC en el espacio democrático.

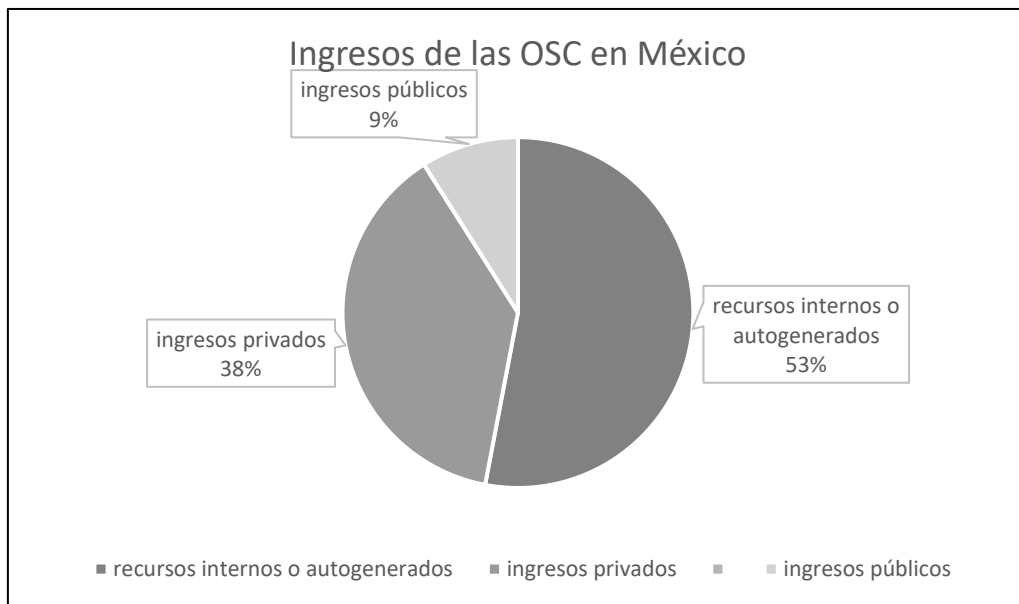
LFFAROSC	6/VI	“Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia”.
LFFAROSC	6/VII	“Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables”.
LFPRH	74	“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la administración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos...”.
LFPRH	79	“Las secretarías, basadas en el Presupuesto de Egresos, determinarán las formas y términos de los subsidios a otorgarse a estados, municipios y en su caso al sector social”
LFPRH	80/III	“Los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos. Para hacerlo requieren lo siguiente: las donatarias deben ser asociaciones no lucrativas, sin problemas fiscales y que sus principales ingresos no provengan del erario. Adicionalmente: “Los beneficiarios del donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud,

		de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo”.
--	--	---

FUENTE: elaboración propia con datos de LFFAROSC y LFPRH

Sin embargo, es importante mencionar que estos apoyos o incentivos sólo representan una pequeña parte del conjunto general de recursos y medios con los que se sustentan las OSC. Si nos referimos a incentivos financieros existen dos tipos: la vía del financiamiento público y la ruta de la exención de impuestos. “En el primer caso es necesario contar con el alta ante el RFOOSC para ser acreedores a los estímulos, capacitaciones y derechos que se establecen en los artículos 6 y 13 de la LFFAROSC -como se menciona en párrafos anteriores- ; para el segundo caso del financiamiento privado se cuenta con un incentivo fiscal específico derivado de la autorización de cada OSC con la finalidad de obtener el estatus de donatarias autorizadas (DA), esto es el beneficio fiscal que obtienen los donantes privados para deducir del Impuesto sobre la Renta los donativos otorgados”.³⁰

Figura 2. Ingresos de las OSC en México



³⁰ Humberto Muñoz, *Entramado entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Cemefi, 2014, pp.92-94.

FUENTE: elaboración propia a partir de Muñoz, 2014.

Capítulo II

El impacto del marco regulatorio y legal de las OSC mexicanas

En la actualidad y a nivel nacional prácticamente cualquier cuestión que esté relacionada con aspectos de interés social, cuenta con la participación de una o varias Organizaciones de la Sociedad Civil, constatando así que la presencia de estas organizaciones ha contribuido a lograr una importante mejora en la atención a los problemas sociales, consolidándose como actores relevantes dentro del espacio público. Es con esto, que a través de los años en numerosos casos se ha regulado y formalizado la participación de las OSC con la finalidad de reconocer su importancia dentro de múltiples actividades sociales.

Sin embargo, a pesar de estos intentos por “impulsar” su funcionalidad es sabido que las organizaciones actúan dependiendo de sus recursos, capacidades y alcances -considerando que son entidades hasta cierto punto autónomas del primer y segundo sector-, superan obstáculos como la complejidad legal que las regula, la irracionalidad burocrática por parte del gobierno, escasas habilidades técnicas, acceso limitado a recursos operativos como las nuevas tecnologías, poco financiamiento, etc. Lo que las conduce a tener escasas posibilidades de incidencia en las problemáticas que pretenden atender.

Otro argumento que secunda lo anterior se centra en el entorno de desarrollo de las OSC, pues este puede ser un limitante o impulsor en su crecimiento; es decir, hay entornos donde los recursos de desarrollo son abundantes y otros donde son escasos. Frente a esta lógica el sociólogo Jorge Cadena-Roa establece que “mayoritariamente existen entornos donde hay limitantes jurídico-institucionales, culturales y políticos que pueden restringir el desarrollo de las OSC [...] es por esto por lo que se habla de entornos estables, complejos y/o abundantes en recursos o entornos estables, simples y con escasos recursos”.³¹

Ahora, si nos referimos al caso de interés para este documento, es decir; el caso de México resulta evidente que las OSC nacionales no son ajenas a esta problemática, por lo que el objetivo principal de este capítulo versa en torno a explicar y poner a discusión sobre porque existe la necesidad de realizar reformas a los marcos jurídicos institucionales que regulan actualmente a estas organizaciones en México, particularmente a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y mostrar las aportaciones que el sector social organizado hace al desarrollo.³²

³¹ Jorge Cadena, “Desempeño de asociaciones y condiciones de entorno”, en Matilde Luna, Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones, Anthropos-IIS, UNAM, México, p. 177.

³² Es importante señalar que el Código Civil Federal (artículo 2670: “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”) y la Ley del Impuesto Sobre la Renta (artículo 79: “Asociaciones o sociedades civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos”) tienen definiciones propias para las organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, en el presente trabajo se hará referencia a las OSC en los términos de la LFFAROSC.

2.1 Implementación de la LFFAROSC

A través de los años el país ha atravesado un sinnúmero de retos que han impulsado la participación de diversos actores externos al sector gubernamental; no obstante, el terreno de trabajo para estos actores no siempre es el óptimo, específicamente si nos referimos a las OSC.

Hasta este punto es menester comprender que el sector organizado de la sociedad civil en México tiene características propias y un tipo de desarrollo específico con base en sus necesidades, que lo convierte en una entidad extremadamente diversa y compleja; la mayoría de las OSC se enfrentan a varias limitaciones operativas, técnicas, financieras y de adaptación a un entorno que ha sido poco estable, restrictivo, con pocos recursos para su desarrollo y que cambia constantemente respecto a sus demandas y necesidades, es por esto que surge la necesidad de atender estos problemas mediante la modificación de las herramientas legales con las que se cuentan para el óptimo cumplimiento de los propósitos.³³

Como ya se hizo mención en párrafos anteriores, nos concentraremos en el análisis de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esto debido a que la LFFAROSC tiene como principal característica haberse constituido como el primer ordenamiento jurídico que reconoce la necesidad de fomento y fortalecimiento por parte del Gobierno Federal de las actividades que emprenden las OSC en México. “Esta ley ha sido un instrumento importante para alcanzar nuevos mecanismos entre las diversas instancias del gobierno”.³⁴ Con esta lógica en consideración, la ley se ha planteado como una herramienta hasta cierto punto útil pero no suficiente para reestablecer los esquemas que durante años definieron la relación OSC – Gobierno Federal; por esto resulta menester hablar de una transformación a este instrumento.

³³ Alberto Olvera, “Representaciones e ideologías de los organismos en civiles en México” en Jorge Cadena, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2015, p.50.

³⁴ *Ibid.*, p. 53.

Para alcanzar un completo entendimiento de esta cuestión, se aborda en primera instancia un par de antecedentes a la implementación de la LFFAROSC.

Desde el impulso en el crecimiento y la incidencia de las OSC en el país, la implementación de la LFFAROSC representó una nueva pauta en la relación entre el gobierno y la sociedad civil, pues a través de esta ley se visibilizó el reconocimiento del Estado a la labor de las OSC para el país; “este instrumento jurídico estableció las garantías para posibilitar el acceso a los apoyos y estímulos públicos a través de la Clave única de Inscripción (CLUNI) al Registro Federal de las OSC, la cual promueve el reconocimiento legal de las actividades que se realizan como de interés público”.³⁵

“Entre los antecedentes de la articulación de las OSC para fortalecer su labor social de forma institucionalizada, se encuentra la movilización de diversas organizaciones para reformar la Miscelánea Fiscal de 1989. En ella, las organizaciones civiles fueron colocadas en el título segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) al nivel de empresas nacionales y trasnacionales con fines de lucro, obligándolas a cumplir con los requisitos de las sociedades mercantiles. Ante el accionar de la sociedad civil, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) expidió en 1991 un reconocimiento al carácter “de beneficio colectivo y de interés social” de las OSC, exentándolas así del pago del Impuesto Sobre la Renta”.³⁶

Si bien aquella movilización fue un momento esencial en la historia de la sociedad civil organizada en México, esta no se convirtió en el único estímulo de una ley de fomento a sus actividades. En cambio, fue la sociedad civil la que sentó el antecedente inmediato al proceso de aprobación de la LFFAROSC, esto al promover la Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, la cual entró en vigor el 23 de mayo de 2000, fungiendo como modelo para las posteriores leyes

³⁵ Ana Díaz, “La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta?”, *Revista del Centro de Investigación*, vol. 9, (2010).

³⁶ Secretaría de Gobernación, “Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, SEGOB, México, 2008.

estatales y para la LFFAROSC, en el año 2004. El entonces Distrito Federal fue innovador en regular y fomentar las OSC mediante la elaboración de un registro de asociaciones y la puesta en marcha de políticas públicas para promover las actividades de la sociedad civil capitalina.³⁷

Aunado a esto y a nivel federal, las Organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a tener un acercamiento hacia las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, para presentar propuestas y proyectos de leyes casi a partir del año 1995 seguido de 1997, 1998, 2000, 2001 y 2002, algunas de las cuales fueron consideradas relevantes y por ende se retomaron por los diputados para convertirlas en iniciativas que tenían como objetivo crear un marco jurídico que fortaleciera el trabajo de las OSC a favor de la sociedad.³⁸

“Para el mes de abril del año 2001, como resultado de la colaboración entre las Organizaciones Civiles con el Ejecutivo Federal y los diputados, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió de parte de representantes de las OSC la Propuesta de Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles. Este proyecto se redefiniría con adecuaciones y consensos alcanzados con el entonces presidente Vicente Fox Quesada en Reunión Plenaria de Comisión del día 10 de abril del mismo año. Para así finalmente, el 23 de abril de 2001, la Comisión logró presentar la propuesta definitiva que fue aprobada el 15 de diciembre de 2003 y publicada el 9 de febrero de 2004”.³⁹

2.2 Reconocimiento gubernamental y mejora regulatoria para el fomento de las OSC

El resultado de la Ley publicada en el 2004 nos dio la normatividad oficial que regula y promueve las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Comisión de Participación Ciudadana, *Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002. México.

³⁹ *Ibid.*

Como lo menciona Mónica Tapia y Gisela Robles “La importancia de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil se estima en función de establecer un modelo de normatividad que garantiza, ante todo, el respeto a la libertad de asociación, estipulado en el primer párrafo del artículo 9 constitucional, y la autonomía de las organizaciones, abriendo de esta forma una oportunidad para generar mayor confianza en el sector no lucrativo, a través de reglas claras para las acciones de las OSC y al proporcionar información que transparente el uso de los recursos públicos”.⁴⁰

No obstante, la Ley aún tiene al frente múltiples retos, pues desde que entró en vigor, los espacios y mecanismos de relación no han sido ampliados ni utilizados en su máximo potencial y esto es importante destacar, pues ellos se encargan de permitir una eficiente y eficaz intervención de las OSC tanto en la definición como la evaluación, el seguimiento y ejecución de políticas públicas. Si bien, se han promulgado leyes que promueven un mayor reconocimiento y apertura del papel de las organizaciones ciudadanas en la esfera pública (como la Ley de Asistencia Social de 2004)⁴¹, todavía existen algunas normas que son obsoletas, así como objetivos e instrumentos de política pública contradictorios, y, en suma, un marco legal que revela un país que aún no define bien qué esperar y como trabajar con su sociedad civil.

En este sentido y con base en lo analizado y propuesto por varios especialistas, se puede establecer que la LFFAROSC se ha constituido más como una pauta de promoción o estímulo y no necesariamente como una ley que permita reforzar las acciones de las OSC al constituir e instaurar disposiciones que regulen la interacción de estas con las instituciones de la Administración Pública Federal en un esquema de corresponsabilidad.

⁴⁰ Mónica Tapia y Gisela Robles, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Alternativas y Capacidades AC-Indesol, 2006, p.9.

⁴¹ La Ley de Asistencia Social de 2004 establece en su artículo 48 que el Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, promoverá la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios. Asimismo, señala sus derechos y obligaciones, incluyendo su registro en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social (Cámara de Diputados, 2004)

Aunado a esto, es importante mencionar que la LFFAROSC no es la única normatividad vigente en el país que regula las actividades de las OSC; pues existen otros ordenamientos legales tanto a nivel federal como local que incluyen disposiciones relacionadas a las asociaciones civiles organizadas, tales como:⁴²

Cuadro 3. Marco normativo de OSC en México

Marco normativo de OSC en México		
Ley	Fecha de publicación	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5 de febrero de 1917	Artículo 9
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	9 de febrero de 2004	32 artículos
Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	7 de junio de 2005	58 artículos y 6 capítulos
Ley de Impuesto sobre la Renta	11 de diciembre de 2013	Artículo 27, fracción I Artículos 79-89
Código Civil Federal	31 de agosto de 1928	Artículos 2670-2687
Ley de Asistencia Social	2 de septiembre de 2004	Artículos 48-52, 56-62
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	17 de octubre de 2012	Artículo 17

Laster Salamon establece que “dentro de las principales problemáticas del marco jurídico de las OSC está si la LFFAROSC debe regular a las organizaciones o únicamente debe remitirse al fomento de sus actividades, como actualmente se encuentra estipulado. Durante las deliberaciones que dieron paso a la promulgación de la LFFAROSC se consideró la dificultad de crear un marco específico para las organizaciones, debido a lo desconcentrado del sector en términos de las diferentes leyes, dependencias de la APF y órdenes de gobierno que regulaban a un número muy extenso de agrupaciones sociales. [...] Además, se estimó el riesgo de crear un marco inflexible que excluyera ciertas

⁴² M. Tapia y G. Robles, *op.cit.*, p.16.

actividades o formas de organización, considerando que el marco existente regulaba suficientemente las formas posibles de organización civil”.⁴³

Por lo tanto, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil no define con precisión qué es una OSC y sólo se remite a mencionar en su artículo 3 algunas de las cualidades por las cuales las instituciones pueden contar con sus beneficios; como por ejemplo no perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Aunado a esto, es importante mencionar que el artículo 30, fracción I de la LFFAROSC, señala que “es causal de infracción a sus disposiciones que las OSC realicen actividades de autobeneficio o beneficio mutuo, las cuales pueden ocasionarles, vía la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, desde el apercibimiento y las multas, hasta la suspensión y cancelación de su inscripción en el Registro Federal de las OSC”.⁴⁴ De esa forma, si bien la LFFAROSC no establece una definición clara de lo que es una organización (como ya se mencionó en líneas anteriores), sí menciona algunas de las principales características con las que las OSC deben contar para apegarse a los términos de la ley, las cuales, no obstante, no han sido homologadas en otros marcos normativos, dentro de los tres órdenes de gobierno.⁴⁵

En lo establecido por el Open Society Institute, “para el caso de las OSC que son de beneficio mutuo, su exclusión y potencial infracción puede resultar arbitraria al haber un abanico muy amplio de organizaciones entre las categorías de beneficio mutuo y beneficio público.” Así mismo, analista David Moore en el estudio “*A comparative overview public benefit status in Europe*” ofrece una útil alternativa basada en el sistema que utiliza Países Bajos, aquí las organizaciones pueden dedicarse a actividades de beneficio mutuo siempre y cuando sus

⁴³Laster Salamon y Verduzco, M, *Perfil del sector no lucrativo en México*, CEMEFI, México, 2013.

⁴⁴ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, art. 30, fracción I.

⁴⁵ García, S, et al., *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil: Análisis y recomendaciones*, INCIDE Social, ITAM, México, 2010.

actividades de beneficio público representen el 50% o más del total, y el criterio clave es qué tan amplio es el círculo de beneficiarios a los que atiende la organización.

Como consecuencia de lo anterior y con base en lo que establece Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz “a lo largo de los años las organizaciones se han encontrado con un marco jurídico poco claro que tiende a impedir, retrasar y limitar su creación y funcionamiento, a partir de obligaciones de readecuación de personalidad jurídica ya concedida; criterios y procedimientos ambiguos para el otorgamiento de la personalidad jurídica, implementados con gran discrecionalidad; y barreras a la obtención de donaciones del exterior.”⁴⁶

Estas son situaciones que ponen en evidencia la falta de coordinación entre autoridades, tanto en la normatividad de trámites que estas deben llevar a cabo, como en la definición de las organizaciones susceptibles de fomento dentro del marco legal mexicano.

Con base en lo anteriormente establecido, se deriva un tema enfocado en el vacío existente dentro del proceso y los mecanismos de asignación de recursos a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Mónica Tapia y María Verduzco establecen que “la obtención de la personalidad jurídica y el alta ante el RFOSC y el SAT no garantiza a las OSC el acceso inmediato a recursos públicos y/o privados, por lo que deben buscar su financiamiento a través de apoyos, estímulos, programas y convocatorias del sector público, donaciones del sector privado o agencias internacionales. [...] Esta situación ha ocasionado que las OSC tengan que allegarse, a través de diversos medios, los recursos para tener la posibilidad de trabajar de manera continua, aun cuando no existe impedimento normativo para que las dependencias públicas elaboren programas multianuales de financiamiento a las OSC.”⁴⁷ De esta manera, la asignación de recursos de manera ocasional da pie a que las organizaciones

⁴⁶ Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina*, ICNL-Open Society Foundations, 2015.

⁴⁷ Mónica Tapia y María Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C, 2013, p.38.

no cuenten con los fondos necesarios para la correcta profesionalización de sus miembros y ejecución de objetivos y actividades.

Para expresar de otra forma lo antes mencionado, Miguel de la Vega y Artemisa Montes esclarecieron el marco legal que permite el acceso al financiamiento público por parte de las OSC:

Cuadro 4.

LEY	ARTÍCULO	CONTENIDO
LFFAROSC	3	“Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley...”.
	6,V	“Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.
	6,VII	“Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables”.
LFPRH	79	“Las secretarías, basadas en el Presupuesto de Egresos, determinarán las formas y términos de los subsidios a otorgarse a estados, municipios y en su caso al sector social”.
	80,III	“Los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos. Para hacerlo requieren lo siguiente: Las donatarias deben ser asociaciones no lucrativas, sin problemas fiscales y que sus principales ingresos no provengan del erario. Adicionalmente: “Los beneficiarios del donativo

deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo”.

FUENTE: Miguel De la Vega y Artemisa Montes, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, 2017.

En este sentido, los autores resumen que “resulta fundamental la asignación de recursos para profesionalizarse y para cubrir los gastos administrativos de las organizaciones; de lo contrario, se caerá en un círculo vicioso en el que un impedimento para el acceso a recursos sea la falta de profesionalización que no puede costearse sin destinar un porcentaje de los fondos a ello. El problema radica en que el porcentaje se encuentra actualmente restringido por las mismas legislaciones y programas, o, en el caso de los gastos administrativos, al no contemplar recursos para cubrir los honorarios de las personas que realizan las actividades cotidianas de las OSC –como administración, contabilidad o gestión–, considerando que la mayor parte de los programas de la APF limitan considerablemente la asignación presupuestal de esos rubros al negar la posibilidad a las OSC de solicitar recursos para dicho fin; por ende, estas dificultades y las limitantes en su ejercicio han marcado el alcance de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.”⁴⁸

Otro efecto secundario de esta asignación intermitente de recursos es que las OSC no logran tener la incidencia necesaria respecto a sus objetivos, pues están condicionados a presentar proyectos de corta duración y con recursos limitados. Esto ocasiona que el trabajo que realizan no sea valorado y se les tenga desconfianza; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil:

“Del año 2015, el 43% de los mexicanos desconfía de las organizaciones que piden donaciones, mientras que el 82% de quienes realizan acciones voluntarias o

⁴⁸ *Ibid.*, p.39.

filantrópicas prefiere dar su aportación directamente a los necesitados, cifra notablemente superior al 10% que se inclina por realizar su aportación a través de instituciones u organizaciones. Lo anterior se suma al retraso para la entrega de los recursos, lo cual complica aún más el ambiente en el que las organizaciones se desempeñan. De este modo, una de las propuestas que se contemplarían en una potencial Ley Nacional de Fomento es que los recursos, además de apoyar proyectos por un periodo de tiempo más amplio, puedan ser ejercidos de manera transanual”.⁴⁹

En complemento con lo anterior y a un nivel macro político Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz refieren que “un riesgo latente es la reducción del espacio público y la acotación de espacios para voces independientes o al margen del marco jurídico; obstáculos para que las OSC se involucren en el desarrollo de políticas públicas, incluyendo las restricciones para establecer relaciones de cooperación y trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, y finalmente, menos recursos y fuentes de financiamiento público para las OSC”.⁵⁰

Así mismo, la LFFAROSC no establece términos directos que impidan que las organizaciones vinculadas al Gobierno Federal accedan a los recursos destinados a las OSC. En nuestro país, órganos de gobierno y asociaciones vinculadas a entidades gubernamentales cuentan con una CLUNI para acceder a recursos destinados al fomento de actividades de las OSC, por una parte este tipo de organizaciones pueden ser vehículos adecuados para gestionar algunas actividades, pero por otro lado, pueden representar una amenaza para las OSC en el sentido de que absorben una parte de los recursos públicos destinados a las actividades de fomento de las organizaciones civiles; aún más si consideramos que algunas de ellas tienen una larga trayectoria en evadir las exigencias marcadas por las leyes en términos de

⁴⁹ ITAM, *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil*, ITAM, México, 2015.

⁵⁰ Jocelyn Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina*, ICNL-Open Society Foundations, 2015.

enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o crear la falsa idea de una SC floreciente en México.⁵¹

Con base en lo anterior, resulta menester establecer lineamientos que distingan al sector de las OSC de las organizaciones o agencias vinculadas al gobierno. Respecto a esto, el Manual sobre instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU recomienda poner atención a dos características para diferenciar a las Organizaciones de la Sociedad Civil de las organizaciones semigubernamentales: estar institucionalmente separadas del gobierno y conocer su capacidad de autogobierno.⁵² En este sentido, el concepto de autonomía cobra una importancia fundamental.

Finalmente, y basados en lo establecido anteriormente, resulta claro que los obstáculos de diseño institucional son variados. En primera instancia, se encuentran los problemas en la coordinación interna y las atribuciones divididas al interior de la Comisión de Fomento creada por la LFFAROSC, específicamente en lo relativo a su presidencia, que recae en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y el rol conjunto que debe llevar a cabo con la secretaría técnica, operada por el Indesol. Alberto Olvera establece que el trabajo de la Comisión ha sido difícil debido a tres factores principales:⁵³

⁵¹ Mónica Tapia y María Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C, 2013, p.43.

⁵² Al decir “institucionalmente separada del gobierno” se refiere a que la organización no es parte del aparato gubernamental y no ejerce autoridad alguna por derecho propio. La organización puede recibir un significativo apoyo financiero del gobierno, y es posible que cuente con funcionarios públicos en su Consejo Directivo; sin embargo, tiene la suficiente discrecionalidad en referencia al manejo de sus actividades y su producción, y ni su uso de fondos ni sus actividades financieras pueden integrarse en la práctica con las finanzas gubernamentales. [...] Por su parte, el término “autogobernada” hace referencia a que la organización es capaz de controlar sus propias actividades y no está bajo el control efectivo de cualquier otra entidad. Por supuesto que ninguna organización es completamente independiente. Sin embargo, para ser considerada como autogobernada, la organización debe controlar su administración y operaciones significativamente, tener sus propios procedimientos de gobierno interno y disfrutar de un grado sustancial de autonomía. El énfasis no está en los orígenes de la organización, por ejemplo, en qué institución la ‘creó’, o en el grado de regulación por parte del gobierno en torno a sus actividades, o sobre cuál es su fuente dominante de ingreso. El énfasis está más bien colocado en la capacidad de gobierno y estructura de la organización. (ONU, 2003)

⁵³ Alberto Olvera, *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México, 2010, p.33.

- La participación de diputados y senadores del Congreso de la Unión en las sesiones de la Comisión de Fomento ha sido considerablemente limitada o nula, obstaculizando el diálogo entre las secretarías y dependencias de la APF con el Legislativo Federal, lo cual permitiría que existiera una mayor interlocución para delinear una agenda coherente, unificada y que respondiera a las distintas problemáticas del sector de las OSC, particularmente en lo relacionado a la asignación presupuestal, en manos de los parlamentarios.
- Además de estar integrada por los subsecretarios u homólogos de la SEGOB y la SEDESOL, la Comisión se integra por funcionarios de la SHCP y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), lo cual ameritaría la interlocución constante entre sus integrantes, situación que no ocurre, pues sus sesiones no son periódicas, los funcionarios titulares no acuden a las reuniones dificultando considerablemente el accionar de la Comisión, por lo que su labor ha dependido en gran medida de la voluntad política de sus miembros, sobre todo de quien dirija el Indesol y de su capacidad para coordinar esfuerzos con la SEGOB.
- La Comisión tiene una serie de facultades de acuerdo con la LFFAROSC que ameritarían su reestructuración en términos de funciones y de los recursos con los que debería contar para cumplir con sus atribuciones de ley, como la operación efectiva del RFOSC, la evaluación anual de las políticas de fomento y otros. Esto incluye reglamentar la forma en la que los órganos creados por la Ley se articulan y dialogan con otras instancias de la APF.

Por otra parte, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la LFFAROSC, la Comisión de Fomento tiene la doble tarea de “definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC”, y “realizar la evaluación de las acciones de fomento a las que se refiere la ley”. Ante esto el autor Alberto Olvera se refiere a que “una misma instancia define y evalúa las políticas públicas en este campo, convirtiéndose en juez y parte de las acciones de fomento a las OSC, las cuales, considerando su vaguedad, en realidad forman parte del ejercicio de políticas públicas en muchos campos, ninguna de las cuales tiene en realidad como

propósito el fomento de las actividades desarrolladas por la sociedad civil, subyaciendo nuevamente el vacío conceptual en la Ley”.⁵⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión de Fomento carece de una atribución que contribuiría en mayor medida al fomento de las actividades de las OSC; la cual versa en torno a *“definir una política transversal obligatoria para todo el sector público con atribuciones en materia de interlocución con actores de la sociedad civil”*. El diseño institucional de la LFFAROSC no permite que la Comisión tenga autoridad dentro del gobierno ni capacidad operativa propia, lo que aunado a su incertidumbre presupuestal –y su consabida falta de transparencia en el ejercicio de los fondos que recibe de las dependencias de la APF–, le impide una capacidad de intervención política en el GF, capacidad necesaria para plantear políticas públicas transversales. [...] Esto se hace extensivo para el Consejo Técnico Consultivo (CTC)⁵⁵, el cual necesita consolidarse para convertirse en un órgano que cuente con las facultades para sancionar, vigilar y ser vinculante dentro de los márgenes establecidos por la LFFAROSC. Un aspecto esencial para lograr esto es a través de la consolidación de su autonomía y la asignación de recursos regulares para el ejercicio de sus actividades y cumplimiento de sus objetivos, así como una clara distinción de las facultades que llevará a cabo de forma paralela y coordinada con la Comisión de Fomento.⁵⁶

Considerando las palabras Olvera, esto resulta de suma importancia pues, “de acuerdo con la LFFAROSC, ambos órganos deben concurrir en la evaluación anual de las políticas de fomento (establecido en su artículo 26), situación que ha generado tensión entre sus integrantes debido a que el ámbito reglamentario de la LFFAROSC es ambivalente respecto a las funciones de la Comisión y el CTC. [...] Un primer esfuerzo de coordinación entre estos

⁵⁴ *Ibid.*, p.34.

⁵⁵ El CTC es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento (artículo 26 de la LFFAROSC).

⁵⁶ A. Olvera, *Op cit.*, p.35.

actores se consolidó en 2014 mediante el Programa de Trabajo Conjunto, aunque ni la Comisión ni el CTC tienen espacio ni condiciones para discutir una política pública de fomento a las actividades de OSC o evaluar, en sentido estricto, los informes que otras instancias y agencias del GF emiten en relación con estas funciones”.⁵⁷

Así, desde la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, sus modificaciones han sido mínimas; siendo mejor dicho adecuaciones luego de cambios a otros cuerpos legislativos. Aunado a esto tampoco ha habido una conciliación de los demás marcos normativos que influyen en el desarrollo y ejecución de las OSC, lo cual hace urgente una reforma en materia legislativa⁵⁸, sobre todo si se tiene en cuenta que organizaciones más fuertes de la SC mexicana contribuyen a fortalecer un anteproyecto de gobernanza, como mecanismos para referenciar el deseo de una mayor participación ciudadana en la consolidación de la democracia mexicana.⁵⁹

Considerando lo anterior, si se transita eventualmente a una Ley Nacional de Fomento que aborde los temas referentes a una mejora en la gestión de sus funciones, las organizaciones tendrían una mejor garantía jurídica en cuanto a su supervivencia, acompañada de un proceso constante de profesionalización y perfeccionamiento de sus capacidades, lo que, por ende, reduciría la mortandad de las OSC y esto lograría intervenciones sociales con una mayor incidencia en políticas públicas efectivas.

⁵⁷ *Ibid.*, p.35.

⁵⁸ Lo referente a las recomendaciones que se consideren pertinentes, serán tratadas en el siguiente capítulo a profundidad.

⁵⁹ A. Olvera, *Op cit.*, p.38.

Capítulo III

Propuestas para el mejoramiento del marco regulatorio de las OSC

Cómo se ha visto en el desarrollo de la presente investigación, a lo largo del tiempo la sociedad civil organizada ha colonizado territorios que antes parecían ser de incidencia exclusiva para la administración pública; y se han ganado un lugar de relevancia en la atención de los problemas públicos que no han sido tratados con eficacia por las autoridades constituidas para ello.

En este contexto, y de la forma en la que se explicó con anterioridad, surgió la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil como un mecanismo normativo que impulsara las acciones de la sociedad civil mexicana en la búsqueda del bien común y que con base en este objetivo se diera una mejora en las condiciones de vida de la población en general. Sin embargo, partiendo desde el diseño hasta su implementación, la ley ha mostrado paulatinamente algunas deficiencias que han derivado en la necesidad de realizar una reforma a la misma.

Partiremos de uno de los argumentos principales, el cual se refiere a que a partir de la entrada en vigor de la LFFAROSC (año 2004) el sector social organizado en México ha cambiado sustancialmente, corroborando la creciente importancia de la sociedad civil mexicana en múltiples aspectos tanto económicos, como sociales, culturales y políticos del país.

En resumen, la LFFAROSC estableció un parteaguas para la sociedad civil mexicana en cuanto a la relación que mantenía con las autoridades gubernamentales; no obstante, resulta menester hacer una evaluación de esta, pues a pesar de la gran importancia que representó para el tercer sector, aún quedan múltiples espacios susceptibles de ser perfeccionados.

Con base en lo antes dicho, este capítulo se centrará en establecer propuestas que contribuyan al mejoramiento y fortalecimiento del marco legal que regula a las OSC con la finalidad de construir una nueva relación entre los sectores sociedad civil y gobierno.

La libertad de asociación es un derecho establecido dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 9:

“Este derecho asegura la existencia de una democracia sana y eficiente en la que todos los sectores de la sociedad estén representados y formen parte de la toma de decisiones. Así mismo, desde el año 1948 el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos protege el derecho a la libertad de opinión y expresión, mientras que el artículo 20 establece el derecho de reunión y asociación pacífica”.⁶⁰

Siendo de esta forma, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil quien establece este derecho al dar camino a la materialización de un marco legal e institucional que de pie al ejercicio eficaz de estos derechos humanos. A partir de esta ley federal se esperaba una mayor incidencia de las OSC, por un lado, para la solución de las problemáticas del país a través de sus acciones, así como para estar presentes en la discusión de las agendas desde el nivel gubernamental. No obstante, a pesar del importante papel que juega, en la actualidad esta ley se encuentra en cesión dado que durante todo este tiempo se han hecho múltiples observaciones a la misma en varios foros y artículos, no obstante, únicamente han surgido modificaciones mínimas (de hecho, ante estas modificaciones los reglamentos no fueron actualizados para armonizar el marco jurídico del sector). La última introducción de una iniciativa para su perfeccionamiento fue presentada en el mes de septiembre del 2016 por el colectivo de OSC denominado UnidOSC, mismo que vio rechazada la mayoría de sus puntos en comisiones a pesar de haber sido firmado por miembros de la mayoría de los partidos del Senado de la República.⁶¹

⁶⁰ A. Olvera, Op cit., p.42.

⁶¹ Consuelo Castro y Carlos Cordourier, *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México, 2015, p.43.

3.1 Recomendaciones en torno a la mejora de la normatividad vigente para el fomento de las OSC

Como lo exponen Consuelo Castro y Carlos Cordourier:

“A pesar de que la LFFAORSC es considerada el cuerpo normativo por excelencia en lo relacionado al fomento de las actividades de las OSC, en la práctica las distintas organizaciones sociales también encuentran regulaciones en la LISR, la Ley de Asistencia Social o la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. También se debe considerar que existen leyes estatales de fomento, así como reglamentos y normas municipales que triplican y cuadruplican la carga administrativa y regulatoria de las OSC. [...] Por otra parte, es importante señalar que la LFFAROSC, como se analizó en el primer capítulo, no regula a las OSC constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas, sino las actividades que estas realizan, por lo cual dista de proveer un marco legal claro y unificado para su fomento”.⁶²

En este sentido, si bien múltiples tipos de organizaciones, colectivos, asociaciones y otras figuras jurídicas pueden ajustarse a los términos que establece la ley sin tener que modificar sustancialmente sus estatutos y objetos sociales, en la práctica, la LFFAROSC agregó una serie de disposiciones que aumentaron el de por sí ya disperso y poco claro marco jurídico de las OSC en México.⁶³

Como ya se esclareció en el capítulo anterior y como lo resaltan los autores Castro y Cordourier “a través de la LFFAROSC se ofrece poca transparencia con respecto a las entidades y los programas públicos que apoyan a asociaciones sociales y organizaciones productivas que, si bien impulsan la asociación y la organización económica y social de los

⁶² *Ibid.*, p.44.

⁶³ *Ibid.*, p 45.

productores y demás agentes de la sociedad rural, no deberían ser sujetos de apoyo de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fomento”.⁶⁴

Lo anterior es de suma importancia teniendo en cuenta que la principal fuente de financiamiento es la autogeneración de ingresos que proviene de la venta de bienes y servicios, cuotas de recuperación, eventos, entre otras actividades afines. Estos recursos representan hasta el 85% de sus ingresos, mientras que los recursos públicos únicamente constituyen el 5%. Aunque otras cifras estiman en 8.5% este porcentaje, de igual manera se trata de una proporción muy pequeña, sobre todo considerando que en otros países este financiamiento se estima, en promedio, en un 40%.⁶⁵

Los autores Collard, Layton y Tapia retoman un estudio del Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project para afirmar que “de los 35 países que formaron parte del estudio, en México la filantropía y el sector público contribuyen a los ingresos del Tercer Sector con el menor porcentaje de toda la muestra”. Esto se esclarece un poco más con el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Fuentes de fondos

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

⁶⁴ *Ibid.*, p46.

⁶⁵ Mónica Tapia y María Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, Alternativas y Capacidades AC, México, 2013, p.51.

Estos datos nos muestran una situación alarmante en nuestro país, refiriéndonos a los términos de asignación de recursos públicos asignados a las OSC, que ubican a México 27 puntos porcentuales por debajo de la media de 34 países.

Respecto al financiamiento público en palabras de Robert Kushen “se debe tener mucho cuidado para que la recaudación pública de fondos no se regule de forma tan burocrática [...] que impida los esfuerzos de las organizaciones para obtener apoyo financiero público y la comunicación de su mensaje al público”. No obstante, a pesar de lo anterior, se recomienda la implementación de un **registro único de organizaciones** para que estas puedan acceder a dichos fondos (es importante mencionar que, aunque ya existe la CLUNI, esta podría ser funcional dentro de los tres niveles de gobierno). Aunado al hecho de que por medio de este se obtendrá información sobre la presencia de este sector con fines de creación e implementación e investigación de políticas públicas enfocadas a sus objetivos y necesidades.⁶⁶

Pese a la existencia de la LFFAROSC y debido a la falta de definición de lo que implica hablar de fomento, el presupuesto destinado a financiar proyectos de las OSC es variable año con año. Esto da lugar a proyectos de corta e intermitente duración; esta presencia discontinua de las OSC afecta su credibilidad frente a la sociedad en general.⁶⁷

Como lo mencionan Tapia y Verduzco: “Para construir un sector social fuerte y autónomo que tenga un equilibrio en las fuentes de las cuales obtiene recursos, es menester contar con un sustento legal plenamente asentado en una Ley Nacional de Fomento en la que se establezcan de forma clara y expedita las disposiciones referentes a las obligaciones fiscales de las organizaciones, las normas e institucionalidad de los recursos otorgados por parte de la APF, los mecanismos para la asignación de los mismos, así como la institucionalización de la transversalidad del

⁶⁶ *Ibid.*, p.53.

⁶⁷ *Ibid.*, p 54.

sector, representada en Sistemas Nacionales de Registro y de Fomento que permitan la interlocución entre los diferentes actores y entidades gubernamentales que toman parte en el sector de la sociedad civil”.⁶⁸

Por otra parte, los beneficios que las OSC aportan, produciendo bienes y servicios de interés público, como el Estado de derecho, una buena gobernabilidad, rendición de cuentas, entre otros, son mucho mayores que este costo. También, las autoras señalan que “se establece el límite del 7% sobre la utilidad de las personas morales como tope para las donaciones. [...] Por ende, establecer una mayor deducibilidad bajo un esquema de transparencia de las donaciones es fundamental para incentivar la formalización de las organizaciones y a su vez la mayor inversión de recursos en las actividades realizadas por las OSC.” Este tema ha dado pie a múltiples debates entre los órganos de gobierno pues se acusa a las OSC de ser corruptas⁶⁹, lo cual únicamente se agravaría al momento de otorgar incentivos fiscales.⁷⁰

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

De acuerdo con esta prueba, todos los ingresos de actividades económicas estarían exentos del impuesto siempre y cuando las ganancias obtenidas, gracias a la

⁶⁸ *Ibid.*, p.55.

⁶⁹ Un ejemplo de la desconfianza en las organizaciones de la sociedad civil fue la manera en que las percepciones negativas sobre este tipo de organizaciones afloraron en 2007, mientras el Congreso mexicano debatía una reforma fiscal que estuvo a punto de provocar la total eliminación de los incentivos fiscales para los donativos a las organizaciones de la sociedad civil. Llama la atención hasta qué punto gran parte del debate de los legisladores giró en torno a los prejuicios prevalecientes respecto al sector, algunos de los cuales afirmaban que eliminar dichos incentivos era indispensable para acabar con una serie de privilegios que solo favorecían a un pequeño grupo para el cual “la piedad es un aspecto llevado al negocio a través de un sinnúmero de fundaciones de dudoso altruismo”. Sin embargo, los legisladores no eran los únicos que percibían a las organizaciones de la sociedad civil como una fuente de frivolidad o corrupción, tal como se expresó en numerosos titulares de noticias o editoriales publicados en periódicos nacionales en los cuales se argumentaba en contra de las organizaciones que recibían donativos privados, lo cual equivalía, en la opinión de los articulistas, a otorgar beneficios a organizaciones que solo servían como “estructura de relaciones públicas de un manojito de privilegiados”, como “forma de elusión de impuestos”, o como “buenos negocios para una élite”. (Ablanado, 2009)

⁷⁰ Consuelo Castro y Carlos Cordourier, *Op cit.*, p.47.

actividad generadora de los mismos se usara o apartara para llevar a cabo los fines principales del beneficio público para los cuales fue creada la organización cívica.⁷¹

Debe tenerse en cuenta que, tal como señala la guía del Open Society Institute, “las actividades que realicen las organizaciones deberán tener como finalidad la realización de su objeto social y su fortalecimiento para la mejora de sus actividades”. Además del parámetro que esta guía ofrece, es esencial que las ganancias de las OSC no se distribuyan entre miembros de la asamblea, socios o equipo de trabajo, sino que se destinen, en su totalidad, a cumplir el objetivo de la institución (esto último es un requisito para obtener la CLUNI) y fortalecerla.⁷²

Aunado a esto, Michael Layton menciona que “incluso cuando las organizaciones tengan en totalidad los requisitos para ser consideradas dentro del marco de donatarias, el límite del 5% destinado a gastos administrativos del total de los donativos desalienta a las organizaciones de llevar a cabo el complejo trámite.”⁷³ [...] Cabe señalar que se consideran como gastos administrativos los relacionados con las remuneraciones al personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como las demás contribuciones y aportaciones que en términos de las disposiciones legales respectivas deba cubrir la donataria siempre que se efectúen en relación directa con las oficinas o actividades administrativas.”⁷⁴

Dada la variedad existente en el sector, establecer un monto límite a los gastos administrativos puede traer consigo desventajas para la gran mayoría de las organizaciones.

⁷¹ Robert Kushen, *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Open Society Institute e International Center for Not-for-Profit Law, EU, 2004.

⁷² Michael Layton et al., *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*, INCIDE Social, ITAM, México, 2010, p.44.

⁷³ *Ibid.*, p.45.

⁷⁴ Cámara de Diputados, artículo 138.

Nieva y Guadamuz establecen que “El destino de los recursos debería estar acordado por el donante y la donataria de acuerdo con las reglas establecidas en el marco de una convocatoria, en específico tal y como se lleva a cabo en el marco de las Convocatorias de Recursos Provenientes de la Federación. [...] Las críticas para el caso mexicano han sido en este mismo sentido, la literatura creada específicamente para el país propone la implementación de reformas para facilitar y promover el auto beneficio y beneficio mutuo de las OSC con la finalidad de que las organizaciones tengan mayores medios de subsistencia, sin que esto les impida contar con CLUNI o con autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.”⁷⁵

Con base en lo anterior, se pueden efectuar propuestas que versen en torno a:

- I. En primera instancia, examinar a las organizaciones de auto beneficio y beneficio mutuo dentro de la LFFAROSC, estableciendo los límites adecuados por medio de la prueba del “destino de los recursos” (antes mencionada);
- II. Sentar la posibilidad de que las organizaciones no lucrativas, desarrollen actividades libres del ISR que dejen ganancias, con la condición de que esas ganancias no se distribuyan entre miembros o socios del equipo de trabajo;
- III. Concluir con el proceso de homologación de las actividades susceptibles de fomento, iniciado en el año 2013, entre lo que establece la LISR y la legislación de las donatarias autorizadas, esto dado que no todas las actividades se encuentran consideradas en el listado del artículo 79, o algunas se encuentran fusionadas con otras. Se sugiere que este listado contenga además al final “cualquier otra actividad encaminada a apoyar o promover el beneficio público”;
- IV. Descartar el límite establecido por el SAT del 5% dirigido a gastos administrativos, permitiendo que este se acuerde entre la donataria y el donante. Y en caso de mantener o ampliar el límite, se deberá establecer con mayor precisión en el artículo

⁷⁵ Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina*, ICNL-Open Society Foundations, 2015.

138 del Reglamento de la LISR los aspectos a ser considerados como gastos de administración; y

- V. Finalmente, suprimir el cargo para las OSC con ingresos totales anuales de más de 100 millones de pesos, de contar con las estructuras de un gobierno corporativo, establecida en el artículo 81, fracción IX, de la LISR, por considerarse violatorio del derecho de autonomía contenido en el artículo 6, fracción XII, de la LFFAROSC.

Habiendo establecido esto, podemos dirigirnos más específicamente al aspecto institucional de los recursos públicos asignados a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Se aborda este tema debido a que los presupuestos destinados a las actividades de estas organizaciones pueden ser de la categoría de subsidios o de donativos.

Robert Kushen menciona que “Para los primeros se establece que su asignación se debe canalizar a partir de reglas de operación claras. Sin embargo, para los donativos, la legislación no establece de manera clara esta obligación; así, se encuentra en manos de las dependencias la forma en que estos son concedidos. Las dependencias que administran recursos etiquetados como donativos se han apegado únicamente a los mínimos, que de manera general establecen que los recursos sean otorgados a instituciones que no persigan fines de lucro, religiosos o político-partidistas. [...] Además, se solicita la presentación de un proyecto y que reporten sobre las actividades que realizan, así como el uso de los recursos. Un ejemplo de lo contrario es el Inmujeres, que no solo se apega a los mínimos, sino que cuenta con reglamentación clara y específica al emitir su convocatoria pública año con año.”⁷⁶

Otra cuestión esencial es la transparencia desde la asignación de recursos hasta el ejercicio de ellos. Dentro del espacio de la asignación es fundamental el establecimiento de ROP para la totalidad de recursos destinados a las OSC, del mismo modo que la transparencia por parte de las organizaciones respecto al ejercicio de estos y la satisfacción de las metas

⁷⁶ Robert Kushen, *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Open Society Institute e International Center for Not-for-Profit Law, EU, 2004, p. 62

establecidas en sus proyectos. “Dependiendo de las convocatorias para la asignación de recursos públicos, la cantidad que las OSC pueden ejercer en gastos administrativos varía. Sin embargo, esta limitante no es lo ideal, pues los gastos en esta área dependen de las actividades que se realizan por parte de cada organización.”⁷⁷

Robert Kushen esclarece este tema contraponiendo dos tipos de organizaciones; en sus palabras: “una organización cívica que lleva a cabo proyectos de desarrollo agrícola puede gastar muy poco en administración central y gastos generales, mientras que una organización cívica que se dedica a la investigación y educación puede gastar mucho en los mismos rubros. [...] Las reglas rígidas no sirven para dar respuesta a la gran diversidad existente entre las organizaciones cívicas.”⁷⁸

Ante esto, las propuestas se formulan con la finalidad de que sea posible evaluar los mecanismos para la asignación de recursos a las OSC mediante el análisis de tres principales ejes:

- I. Se deberán establecer reglas de operación en la LFPRH, con la intervención de representantes por parte de las OSC ante las dependencias respectivas, como instrumento para otorgar recursos definidos como donativos y como subsidios⁷⁹;
- II. Diafanidad en el desarrollo de entrega de recursos, partiendo desde el establecimiento de una convocatoria pública que incluya las características y definición de los apoyos publicados de manera clara hasta la comprobación por parte de las organizaciones
- III. Estimar lo adecuado respecto al límite de gastos administrativos en función del tipo de actividades que se lleven a partir del proyecto; es decir, brindar consistencia por parte de la pertinencia del presupuesto y del número de OSC que serán apoyadas;

⁷⁷ *Ibid.*, p. 63

⁷⁸ *Ibid.*, p. 65

⁷⁹ Estas reglas también deberán incluir algunos requerimientos sobre las instituciones que puedan participar para la obtención de recursos, con la finalidad de que no se encuentren vinculados al gobierno.

- IV. Programas que apoyen proyectos de largo plazo, esto se refiere a una duración mayor de un año, con la finalidad de que se tenga una idea real de las dimensiones del sector social, del impacto que generan; y
- V. De acuerdo con los montos otorgados, facilitar la comprobación de gastos para las OSC. Esto, basados en el hecho de que a algunas organizaciones reciben escasos recursos de apoyo basados en ciertas convocatorias y uno de los principales requisitos es que se solicita comprobar gastos como si fueran grandes cantidades de dinero; esto las desgasta con procedimientos administrativos innecesarios.

Aunado a la última propuesta establecida, Kushen explica “en cuanto a los tiempos de ejecución actualmente los programas federales exigen proyectos de corta duración y el ejercicio de los recursos financieros en un solo ejercicio fiscal. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, no hay impedimentos para que los recursos puedan ejercerse en un periodo más amplio siempre y cuando los programas sean regulados con ROP claras y con una comprobación adecuada del ejercicio presupuestal.”⁸⁰

Como precedente de lo anterior, está el dictamen de la SHCP de 2008 en el cual autorizó que las OSC que realizaban actividades conforme al calendario escolar pudiesen ejercer los recursos otorgados hasta el mes de junio, fecha en la que finalizaban las actividades escolares, priorizando el accionar de las organizaciones sin eximir las de cumplir con sus obligaciones fiscales.⁸¹

De esta forma, se considera esencial que las entidades y programas públicos para el fomento de las OSC incluyan anteproyectos diferenciados mediante convocatorias para proyectos de corto, mediano y largo plazo, considerando la posibilidad de poner en funcionamiento esquemas multianuales de financiamiento, esto con el fin de potenciar el efecto de las actividades emprendidas por las OSC -como ya se mencionó en las propuestas-

⁸⁰ R. Kushen, *Op cit.*, p.66.

⁸¹ Mónica Tapia y María Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C, 2013, p.58.

Mónica Tapia destaca que “otro de los puntos fundamentales es que las OSC se ven sujetas a cargas administrativas excesivas; de hecho, muchas trabajan en zonas rurales (aunque esto no es exclusivo de estos espacios) y no se les permite comprobar gastos si no es mediante facturas (esto varía de acuerdo con las instituciones). Por ello se deberían plantear fórmulas que permitan aligerar los trámites excesivos a los que se enfrentan las organizaciones, sin descuidar la transparencia y rendición de cuentas, con el fin de que puedan dedicar más tiempo a trabajar con las comunidades.”⁸²

En este capítulo también resulta importante encontrar algunas posibles mejoras para alcanzar un mayor reconocimiento gubernamental hacia las OSC. De esta forma, un primer asunto que es necesario destacar es que las OSC en nuestro país se mantienen siendo consideradas en cierto sentido como instancias limitadas o menores, hablando en el aspecto jurídico, frente a otras organizaciones e instituciones tales como los partidos políticos, a pesar de que en el artículo 6 de la LFFAROSC se consignan derechos amplios derivados de su reconocimiento como sujetos sociales con facultades de contribuir a la atención y respuesta de los asuntos públicos.

En este sentido, es menester pasar hacia una situación en la que estas organizaciones sean reconocidas paulatinamente como entidades de interés público de pleno derecho, lo que, por tomar un ejemplo, permitiría que fueran incluidas en el artículo 105 de la Constitución Política, que nombra, entre otros, “a los actores con capacidad jurídica para llevar a cabo acciones de inconstitucionalidad, las cuales no pueden ser ejercidas actualmente por las OSC.”⁸³

En consiguiente, y a pesar de contar con la existencia del RFOOSC, Tapia y Verduzco exponen que “las organizaciones deben darse de alta en el SAT para recibir donativos deducibles de impuestos (donataria autorizada), en registros estatales cuando existen, y en otros administrados por instancias federales. La duplicidad de registros ocasiona una gran

⁸² *Ibid.*, p. 59.

⁸³ Nieva y Claudia Guadamuz, *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a seis países de América Latina*, ICNL-Open Society Foundations, 2015.

cantidad de trabajo y recursos que pueden ser empleados de formas más productivas por las organizaciones para la realización de sus objetivos.”⁸⁴

Considerando lo anterior, se hace necesario que la Ley Nacional de Fomento genere una herramienta, en el que se condensen trámites administrativos y procesos que se repiten ante varias entidades de la APF y en distintos momentos. Es decir, en palabras de Mónica Tapia “las OSC podrían utilizar este mecanismo para solicitar tanto su CLUNI como su autorización para ser donatarias autorizadas, así como su inscripción en otros padrones federales y registros estatales. La puesta en marcha de estos mecanismos implicaría la homologación entre los requisitos para ser donataria autorizada, inscribirse en el RFOSC o ser parte de otros registros. [...] Por ejemplo, la CLUNI podría ser reconocida como constancia de acreditación de actividades no lucrativas, requisito indispensable para constituirse como donataria autorizada o para solicitar el alta de las OSC en registros estatales, dando certeza sobre las actividades llevadas a cabo por las organizaciones.”⁸⁵

En resumen, se exhorta a la creación de un **sistema nacional de registro para las OSC**, un sistema que condense los procesos administrativos y trámites que se repiten ante diversas entidades del gobierno. Para lograr esto se necesitaría de una ley nacional que diera paso a la armonización entre el RFOSC y los registros estatales, así como la transformación de la legislación fiscal del sector, proceso que además posibilitaría que las organizaciones trabajaran en sus actualizaciones, en tiempo y forma, su información y gestión financiera y los reportes sobre las actividades que realizan, todo esto impulsando la transparencia y rendición de cuentas del sector con respecto al ejercicio de los recursos públicos y privados que reciben. Este aspecto se extendería para las entidades y programas de la Administración Pública Federal, pues la herramienta unificada formaría parte de la intención de registrar con mayor precisión al sector y su aporte a la economía del país. De forma más esclarecida, se propone lo siguiente:

⁸⁴ M. Tapia y M. Verduzco, *Op.cit.*, p.62.

⁸⁵ *Ibid.*, p.63.

- I. Implementar, mediante una ley nacional, la creación de un Sistema Nacional de Registro de OSC, esto se haría coordinando todos los registros estatales, municipales y directorios de otras instancias de la APF para el sostén de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
- II. Mediante este sistema nacional, se pondrá al alcance de las OSC un modelo de estatutos que tenga los requisitos a los que deben apegar sus actos constitutivos para ser candidatos del fomento en términos de la Ley;
- III. Homologación de requisitos para obtener la CLUNI, constituirse como donatarias autorizadas, inscribirse en el RFOSC o ser parte de otros registros; y
- IV. Dentro del Consejo Técnico Consultivo establecido en la LFFAROSC, se otorgaran atribuciones a los consejeros representantes de las OSC para que sean estos los que seleccionen a sus sucesores, sin intervención de representantes gubernamentales, a través de convocatoria pública.

Refiriéndonos a otro aspecto de suma importancia como lo son los mecanismos específicos encargados de otorgar el financiamiento público a las OSC; destacaremos un problema que se analizó en el capítulo anterior, el cual versa sobre el limitante de recursos financieros de los que gozan estas organizaciones. Pues en primera instancia, las organizaciones no sólo se enfrentan a la desconfianza de la ciudadanía respecto a sus objetivos y actividades, sino también a un marco legal que condiciona sus actividades al limitar los apoyos públicos al año fiscal en curso –un periodo de tiempo inferior a seis meses– y restringe su gestión en gastos administrativos, los cuales son necesarios para su operación.

Consuelo Castro establece que “Con base en los artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales. Asimismo, “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”.⁸⁶

⁸⁶ Consuelo Castro y Carlos Cordourier, *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México, 2015, p.50.

Ante esto, es pertinente mencionar que en la actualidad no se ha establecido un porcentaje del PIB para dedicarlo al fomento de las actividades de las OSC. La autora menciona que “esto representa una gran consecuencia ya que las organizaciones no pueden dar continuidad a sus actividades más que por un periodo menor que un año. En este sentido, se sugiere que la legislación que tiene como objetivo el fomento de las actividades de las OSC garantice los recursos suficientes estableciendo un porcentaje determinado del PIB.”⁸⁷

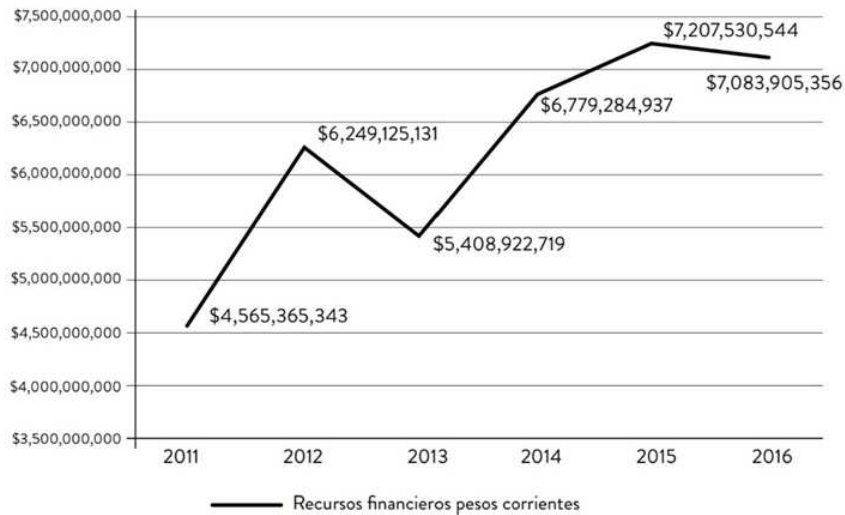
En su investigación “*Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*”, Miguel De la Vega y Artemisa Montes establecieron que: “si bien de manera simple los recursos destinados a las OSC se han incrementado, la situación cambia al hacer un análisis con base en el número de organizaciones apoyadas o el monto considerando la inflación.”⁸⁸

Enfatizando lo anterior, la variedad bibliográfica y la tendencia histórica muestran que el financiamiento que se le otorga a las OSC no concuerda con la cantidad de organizaciones formalmente establecidas, lo cual nos lleva a establecer que este es un punto principal para tomar en cuenta para el impedimento del desarrollo pleno de las actividades. La siguiente gráfica muestra la tendencia del financiamiento de la APF a las OSC en pesos corrientes:

Figura 3.

⁸⁷ *Ibid.*, p.52.

⁸⁸ Miguel De la Vega y Artemisa Montes, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, 2017, p.30.



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

A simple vista se puede establecer que el financiamiento ha tenido una tendencia creciente en términos generales, salvo en los años 2013 y 2016. No obstante, si se analizan con más detalle los datos y tomamos en cuenta la inflación, se encuentra que los recursos otorgados en el 2014, 2015, y 2016 son bastante similares a los que se otorgaban en el 2012. Más que un crecimiento, prevalece un comportamiento horizontal; es decir, un mantenimiento de los fondos públicos disponibles para las OSC. En otras palabras y como se estableció en líneas anteriores, hay menos financiamiento público para casi el doble de organizaciones que había. Este hecho refuerza nuestro anterior argumento.

Por otra parte, Miguel de la Vega y Artemisa Montes exponen que “una dificultad inherente a la naturaleza del financiamiento a las OSC reside en que los apoyos públicos son sustancialmente menores que los provistos por particulares. En 2015, por cada peso de financiamiento erogado por la APF para el fomento a las actividades de las organizaciones civiles, el sector privado aportó cuatro pesos, lo cual sitúa en clara desventaja a aquellas

OSC que únicamente pueden acceder a recursos públicos, al no contar con la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.”⁸⁹

Sin bastar lo anterior, De la Vega también expone que:

“también se debe tomar en cuenta que una parte sustancial del apoyo público reportado en la Cuenta Pública para el fomento de actividades de las organizaciones de la sociedad civil se concentra en órganos de gobierno y asociaciones vinculadas a entidades gubernamentales, las cuales obtienen financiamiento público que no está sujeto a reglas de operación, comités de selección o dictaminación mixtos, convocatorias públicas ni mecanismos de fiscalización y auditoría. Para 2015, este tipo de apoyo significó el 33.6% del total catalogado como acciones de fomento a las OSC, lo que también hizo que el Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de organizaciones de la sociedad civil correspondiente a 2015 y anteriores contabilice apoyos que no necesariamente son para las OSC, sino para órganos relacionados con la APF, como se mencionó, y que si bien pueden ser formas innovadoras de gestión gubernamental, no deberían contabilizarse en este rubro.”⁹⁰

Con base en esto, la recomendación versa en torno a la creación de una normatividad en la que coincidan y se coordinen las diferentes dependencias de la APF que den apoyos para el fomento de las OSC y el Poder Legislativo, esto con la finalidad de que los programas para la asignación de recursos públicos a las organizaciones cuenten con criterios y lineamientos claros y equitativos; es decir, la iniciativa busca que todo recurso público que esté destinado al fomento de las OSC cuente con ROP con las características señaladas anteriormente. Esto permitiría también homologar los formatos de solicitud y los criterios para la gestión y comprobación de los apoyos, particularmente en lo relativo a la presentación de informes financieros y de actividades que les son solicitados a las OSC.

⁸⁹ *Ibid.*, p.34.

⁹⁰ *Ibid.*, p.35-37.

Retomando la propuesta referente a la creación de un sistema nacional de registro para las OSC, se establece la pertinencia de incorporar un espacio de información que contenga datos provenientes de las distintas dependencias y programas de la APF, los gobiernos estatales y municipales, respecto a los apoyos asignados a las OSC, así mismo también se podría incluir la normatividad de los recursos, las convocatorias vigentes y cerradas, los mecanismos para la selección de proyectos presentados por las organizaciones, los montos otorgados, entre otros. Así mismo, este sistema de información contendría esquemas clasificados específicamente con base con el tipo de OSC (organizaciones conformadas de acuerdo con la Ley de Fomento, entidades gubernamentales o paraestatales, incubadoras de empresas y organizaciones sociales de auto beneficio y beneficio mutuo) y a los recursos económicos asignados (montos de apoyo discrecionales, montos de apoyo etiquetados por el Congreso de la Unión y montos de apoyo sujetos a ROP). Esto daría pie a perfeccionar la información respecto a la entrega de recursos públicos y su gestión, fomentando la transparencia.

También, autores como Montes Artemisa consideran que “contemplar la posibilidad de reformar los programas que prohíben a las OSC el ejercicio de recursos públicos para el pago del personal que lleva a cabo labores administrativas, o incluso valdría la pena evaluar qué otras áreas de las organizaciones, de acuerdo con cada perfil, son vitales para su supervivencia, con el fin de permitirles utilizar un porcentaje de los apoyos recibidos para dicho fin.”

En resumen, se tendrían las siguientes propuestas:

- I. Establecer una normatividad en la que coincidan y se coordinen el Poder Legislativo y las dependencias de la APF que brinden apoyos para el fomento de las OSC;
- II. Marcar un porcentaje fijo del PIB orientado al sustento de las actividades de las OSC, cuyos medios sean otorgados exclusivamente a través del Sistema Nacional antes mencionado;

- III. Nuevamente, mediante el sistema, añadir un espacio de información sobre los apoyos asignados a las OSC que reúna datos provenientes de las distintas dependencias y programas de la APF, los gobiernos estatales y municipales; y
- IV. Dar consentimiento a las organizaciones de utilizar un porcentaje fijo de los apoyos públicos recibidos para destinarlos a gastos administrativos con base en las necesidades y objetivos de cada organización.

Finalmente, en palabras de la Comisión de Participación Ciudadana “es importante destacar que con la implementación de la LFFAROSC se puso en marcha una orientación informativa diseñada para regular al sector de las OSC del país, para lo cual dispuso órganos para definir y evaluar las políticas públicas para el fomento de las actividades realizadas por las organizaciones (Comisión de Fomento), asesorar y consultar con respecto a la aplicación y funcionamiento de la Ley (Consejo Técnico Consultivo) y para integrar un sistema de información para identificar al sector (el Registro Federal de las OSC).”⁹¹

La LFFAROSC y su Reglamento señalan que “el funcionamiento de dichos órganos depende en gran medida de la interlocución, principalmente, de distintas dependencias de la APF como la SEDESOL, la SHCP, la SEGOB y la SER.” Aspecto que lejos de fortalecer su labor se ha traducido en el abandono y desinterés por el diálogo respecto a las políticas de fomento a las actividades de las OSC. Esto se hace extensivo también al Poder Legislativo, que no ha tomado parte en las sesiones realizadas en el seno de la Comisión de Fomento o el Consejo Técnico Consultivo. En vez de un Sistema Nacional de Fomento, se ha establecido una interlocución poco eficiente y que depende de la voluntad de las entidades gubernamentales.⁹²

Ante esto, definir con claridad las facultades y límites de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo podría considerarse como un primer acercamiento para consolidar su capacidad de interlocución con otras entidades de la APF; pues desde la

⁹¹Comisión de Participación Ciudadana, *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002. México.

⁹² Miguel De la Vega y Artemisa Montes, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, 2017, p.34.

entrada en vigor de la LFFAROSC quedó esclarecido que los órganos creados por la misma no pueden realizar eficazmente sus facultades si estas son imprecisas, contradictorias y ambiguas, además de carecer de la capacidad operativa y la autonomía presupuestal para definir una política transversal obligatoria para todo el sector público con atribuciones en materia de interlocución con actores de la sociedad civil.

En vista de lo anterior, es pertinente replantear el entramado institucional creado a partir de la LFFAROSC para consolidar un Sistema Nacional de Fomento en el que se establezcan con claridad y de forma expedita las competencias y concurrencias entre órdenes y poderes de gobierno, así como entidades de la APF. Para ello, se estima la valía de Consejos Locales, Estatales y uno Nacional que coordine la interlocución gubernamental entre municipios, estados, delegaciones de dependencias federales y órganos como la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo. Para conseguir lo anterior, se necesitaría una reingeniería institucional en la que se establecieran las atribuciones, ámbitos concurrentes y limitaciones de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, armonizando la Ley de Fomento y su Reglamento para evitar contradicciones entre ambos instrumentos normativos, y facilitar la coordinación en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de fomento a las actividades realizadas por las OSC. Un aspecto importante para dicho fin consistiría en la dessectorización de ambos órganos para que contaran con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como recursos para el desempeño de sus atribuciones.⁹³

La autonomía de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo implicaría el diseño de nuevos mecanismos de interlocución en los que participaran representantes de las OSC y del sector académico a la par de funcionarios provenientes de los gobiernos municipales, estatales y de otras entidades de a APF, con el fin de homologar la normatividad del sector, así como criterios para el financiamiento de proyectos, de comprobación fiscal y para lograr acuerdos con respecto a las políticas públicas de fomento

⁹³ *Ibid.*, p.35.

a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Con base en lo anterior, se presentan las siguientes propuestas:

- I. Mediante la consolidación del sistema nacional de fomento, establecer competencias y facultades entre órdenes, poderes del gobierno y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Diseñar herramientas de integrales en las que participen representantes de las OSC a la par de funcionarios designados de los gobiernos municipales, estatales y de otras entidades de la APF;
- III. Conceder autonomía técnica y administrativa, así como recursos para el desempeño de sus atribuciones a la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo con la finalidad de facilitar la coordinación en la planeación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de fomento.

Conclusiones

La relación entre la sociedad civil organizada y el gobierno a través del tiempo ha tenido momentos de tensión y otros de cooperación. Por un lado, autores como De la Vega y Montes explican que: “la dinámica de la reforma del Estado en los años ochenta exigía una mayor participación de la ciudadanía en un esquema de gobernanza; por el otro, los canales institucionales para la participación ciudadana continuaban cerrados, lo que no permitió que este nuevo esquema cristalizara.”⁹⁴

Así mismo, la dificultad de esta relación en múltiples momentos ha partido de la mutua desconfianza y la competencia por poder; siendo hasta después de la apertura democrática, primero con en el Distrito Federal en el año 1997 y después a nivel federal en el 2000, que la relación entre ambas grandes instancias comenzó a modificarse paulatinamente, aunque sin dejar de lado los roces corporativistas y el poco reconocimiento sobre la importancia de la participación ciudadana para la consolidación de una verdadera democracia en el país.

Como se ha podido ver en múltiples ocasiones en México, en el plano legal se alcanzaron avances importantes; a pesar de sus múltiples carencias, la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil del 2004 fue un parteaguas importante, no solo a nivel nacional, sino también para institucionalizar mediante modelos específicos a la sociedad civil organizada y por ende, concederle un espacio de participación con reconocimiento legal dentro del marco institucional federal de nuestro país, lo que en décadas anteriores sólo se daba por medio de canales informales. Los apoyos a la sociedad civil organizada y los canales institucionales dependían de la voluntad de los servidores públicos en turno, aunque esta realidad que no ha cambiado del todo en la actualidad.

⁹⁴ Miguel De la Vega y Artemisa Montes, *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, México, 2017, p.38.

De la misma forma que lo anterior, resulta evidente que el hacer tangibles y eficientes las leyes nunca es una cuestión fácil, ya que sin recursos y sin una estructura institucional real todo queda en buenos deseos. La LFFAROSC ha fungido como un claro ejemplo de esto, pues más que servir de guía para una política de fomento a las actividades de las OSC a nivel federal, ha tenido avances sumamente limitados, -tal como se ha demostrado a lo largo de este documento-. Esto, asentado por la resistencia de muchos actores a modificar la relación entre la sociedad civil y el gobierno evitando así crear los equilibrios adecuados para coadyuvar a mejorar el entramado institucional y las políticas públicas en México.

Como lo menciona Mónica Tapia e Isabel Verduzco:

“Una nueva relación entre la sociedad civil y el gobierno no implica que la primera sustituya funciones que le corresponden al segundo. No se trata de un juego de suma cero; el objetivo real es que la SC sea un actor coadyuvante para que las acciones de gobierno tengan un mayor alcance y una retroalimentación adecuada y permanente. De hecho, lo que se busca es fortalecer las instituciones en un esquema de gobernanza, ya que una sociedad civil débil no genera gobiernos fuertes, sino al revés.”⁹⁵

Y esto es fundamentalmente destacable considerando el contexto en el que nos encontramos, tomando como marco, por ejemplo, el proceso que implica el cumplimiento y monitoreo del acuerdo multilateral firmado alrededor de los ODS y los actores que influyen en ello.

Por otra parte, es importante mencionar que en varias ocasiones la dinámica de la burocracia mexicana hace que ciertos problemas sean difíciles de tratar de manera inmediata y expedita; siendo este tipo de situaciones en donde la sociedad civil organizada logra actuar más rápido ante situaciones específicas y focalizadas, que de otra forma no se podrían resolver tan fácil. Por ello, entre muchas otras cosas, también es cada vez más importante el papel que juegan las OSC en la atención de los asuntos públicos.

⁹⁵ Mónica Tapia y María Isabel Verduzco, *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C, 2013, p.71.

Con base en los objetivos planteados para esta investigación, a lo largo del documento se analizaron los factores que influyen en el funcionamiento de la LFFAROSC y la forma en la que estos han mantenido una tendencia a la complejidad, lo cual ha impedido que se aplique con total eficiencia el marco legal que regula a estas organizaciones. Ante esto, y siguiendo el camino planteado, se hicieron breves y concisas recomendaciones que podrían impulsar la fuerza y capacidad de este sector en México.

También resulta útil para reflexionar el por qué desde su publicación el sector de las OSC ha sido considerado como un ámbito marginal. A partir de lo analizado podría convenir preguntarse si ¿el gobierno en realidad permite que la participación ciudadana quede confinada a aquellos mecanismos que difícilmente han demostrado su eficacia? Esto si se considera que el principal mecanismo que debería guiar una política federal de fomento a las OSC –el Consejo Técnico Consultivo– demuestra ser un solo accesorio en el cual a pesar de que se representa a la sociedad civil, , poco pueden hacer para mejorar los mecanismos institucionales y fungir como verdaderos interlocutores para lograr una gobernanza verdaderamente democrática.

Esta situación nos conduce a concluir que más allá del intento que se ha hecho por conducir al país hacia una verdadera política de fomento, lo que se busca es legitimar las acciones del gobierno por medio de una gran cantidad de “apoyos” a las OSC que a consecuencia de su inestabilidad, son propensas a desaparecer, sin buscar contribuir a conformar a una sociedad civil organizada que tenga un efecto de relevancia dentro de la cultura participativa en México.

Ante esto, alcanzar una verdadera reforma legislativa es el reto que se tiene por delante; se busca que los diversos actores tengan voz y que se adopte como parte de una agenda el compromiso a mediano y largo plazo, dejando de lado las promesas y compromisos inediatistas de gobierno, sujetos a coyunturas políticas o campañas electorales.

Alcanzar la consolidación de una reforma que logre constituir una Ley Nacional de Fomento es un primer paso para que se genere un Sistema Nacional de Fomento y caminar así hacia una verdadera Política Nacional de Fomento que impacte en los tres niveles de gobierno y

transforme la agenda ciudadana con base en los principios necesarios para lograr replantear la relación sociedad civil-gobierno.

Anexos

ANEXO 1. Marco normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Ley	Fecha de publicación	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5 de febrero de 1917	-Artículo 9
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	9 de febrero de 2004	-Artículos 1-4 Capítulo primero Disposiciones Generales -Artículos 5-9 Capítulo segundo De las Organizaciones de la Sociedad Civil - Artículos 10-14 Capítulo tercero De las Autoridades y las Acciones de Fomento - Artículos 15-25 Capítulo cuarto Del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información -Artículos 26-29 Capítulo quinto Del Consejo Técnico Consultivo - Artículos 30-32 Capítulo sexto De las Infracciones, Sanciones y Medios de Impugnación
Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	7 de junio de 2005	8 artículos y 6 capítulos (misma estructura que la LFFAROSC Disposiciones Generales De las Organizaciones de la Sociedad

		Civil De las Autoridades y las Acciones de Fomento Del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Sistema de Información Del Consejo Técnico Consultivo De las Infracciones, Sanciones y Medios de Impugnación
Ley del Impuesto sobre la Renta	11 de diciembre de 2013	Artículo 27, fracción I Artículos 79-89 Título III Del régimen de las personas morales con fines no lucrativos
Código Civil Federal	31 de agosto de 1928	Artículos 2670-2687 Título décimo primero De las Asociaciones y las Sociedades
Ley de Asistencia Social	2 de septiembre de 2004	Artículos 48-52 Capítulo VII De la Coordinación, Concertación y Participación Ciudadana • Artículos 56-62 Capítulo VIII Directorio Nacional de las Instituciones de Asistencia Social • Capítulo IX Supervisión de las Instituciones de Asistencia Social
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	17 de octubre de 2012	Artículo 17, fracción XIII Sección segunda De las Actividades Vulnerables

ANEXO 2. Apoyos económicos otorgados a GONGO catalogadas como apoyo al fomento de las OSC

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

ANEXO 3. Programas que reportan apoyos económicos a OSC de auto beneficio o beneficio mutuo como parte de las acciones de fomento

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

ANEXO 4. Apoyos y estímulos de la APF a las OSC en 2020

Tipo de apoyo o estímulo	Definición	Número de apoyos	Número de OSC
Especie	Bienes o insumos como traslados (terrestres y aéreos), hospedaje, alimentación, inmuebles (préstamo o comodato), vehículos, mobiliario, máquinas y herramientas, equipamiento (computadoras, software, audio y video), donaciones en ropa, combustible, medicamentos, despensas, techos de lámina, pago de publicación y edición, y entrega de trípticos, carteles y periódico mural, entre otros.	80	80
Capacitación presencial y a distancia	Proceso de instrucción, preparación y entrenamiento a las OSC, por sí o a través de terceros, con la finalidad de que mejoren el cumplimiento de su objeto social, mediante la profesionalización de sus integrantes en la modalidad presencial y a distancia.	8,378	6,328
Asesoría	Indicaciones o sugerencias a las OSC para el mejor cumplimiento de su objeto social. Se reportarán actividades de orientación, asistencia técnica o acompañamiento en campo, en materia fiscal, administrativa, contable, productiva o jurídica, entre otras.	9,357	8,305
Servicios	Préstamo de espacios (salones, auditorios, carpas, salas de juntas, salas para exposiciones), mobiliario (sillas, mesas), equipamiento informático o de sonido, servicio postal y de cafetería.	46	46
Difusión	Préstamo de espacios (salones, auditorios, carpas, salas de juntas, salas para exposiciones), mobiliario (sillas, mesas), equipamiento informático o de sonido, servicio postal y de cafetería.	1,323	1,155
Coordinación, vinculación	Mecanismos de participación ciudadana como foros, mesas de diálogo, debates, consultas, coloquios, audiencias interactivas; gestión para la participación de las OSC en eventos nacionales o internacionales, así como organización conjunta de eventos.	2,093	1,565
Económico	Transferencia de recursos económicos públicos, vía donativos o programas sujetos a reglas de operación u otros subsidios en conformidad PEF, y normatividad de la dependencia o entidad.	3,457	2,979

Referencias

- I. Aguilar, R. (2006), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y retos*, Universidad Iberoamericana, México.
- II. Cadena, J. (2015), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, UNAM, México.
- III. Cadena, J. (s.f), *Desempeño de asociaciones y condiciones de entorno*, Anthropos-IIS, UNAM, México.
- IV. Canto, M. (2015), *La discusión sobre la sociedad civil*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México.
- V. Castañeda, L. (2015), *El debate histórico y teorías*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México.
- VI. Castro, C. y C. Cordourier (2015), *Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México
- VII. Cohen, J. y A. Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- VIII. Comisión de Participación Ciudadana (2002), *Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles*, Gaceta Parlamentaria, 23 de abril, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México.
- IX. De la Vega, M. y A. Montes (2016), *Impacto de la normatividad en el desarrollo de la sociedad civil mexicana*, ICNL-Open Society Foundations, México, disponible en <http://www.icnl.org/programs/lac/PDF/MEXICO/INFORME%20FINAL%20MEXICO.pdf> (consultado en mayo de 2021).
- X. Díaz, A. (2010, julio-diciembre), "La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ¿fomenta o desalienta?", *Revista del Centro de Investigación*, vol. 9, núm. 34, Universidad La Salle, México.
- XI. García S., et al. (2010) *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil: Análisis y recomendaciones*, INCIDE Social, ITAM, México.
- XII. Hernández, C. y C. Valdez (1997), *Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general*, CEMEFI, México.
- XIII. ITAM (2013), *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil 2013*, ITAM, México.
- XIV. Kushen, R. (2004), *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Open Society Institute e International Center for Not-for-Profit Law, EU.
- XV. López, N. (2005), *El proceso de las organizaciones no gubernamentales en México y América Latina*, UNAM, México.
- XVI. Muñoz, H. (2014), *Entramado entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- XVII. Nieva, J. y C. Guadamuz (2015), *Retos y oportunidades para promover entornos legales más favorables para las organizaciones de sociedad civil: una mirada a*

seis países de América Latina, ICNL-Open Society Foundations, disponible en www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf (consultado en mayo de 2021).

- XXVIII. OCDE (2016), *Colaboración entre fundaciones y el gobierno: evidencias desde México*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- XIX. Olvera, A. (2015), *Representaciones e ideologías de los organismos en civiles en México*, UNAM, México.
- XX. Olvera, A. (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, CIESAS-Universidad Veracruzana, México.
- XXI. Pérez, A. (2010), *Las organizaciones civiles de México: su contribución en la democratización del espacio público*, UAM, México.
- XXII. Piñar, J. (2000), *Tercer sector, sector público y fundaciones*, Madrid.
- XXIII. Salamon, L. et al. (2004), *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*, Kumarian Pr Inc., EU.
- XXIV. Salamon, L. y S. Toepler (2015), *Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?*, Baltimore.
- XXV. Salamon, S y M. Verduzo (2013) *Perfil del sector no lucrativo en México*, CEMEFI, México.
- XXVI. Salamon, L. (2003), *Global Civil Society: An Overview*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, EU.
- XXVII. SEGOB (2008), *Marco Legal Estatal en Materia de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, SEGOB, México.
- XXVIII. Somuano, M. (2001), *Sociedad civil organizada y democracia en México*, COLMEX, México.
- XXIX. Tapia, M. y G. Robles (2006), *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades AC-Indesol, México.
- XXX. Tapia, M. y M. Verduzco (2013), *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: Diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*, México.
- XXXI. Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, COLMEX-Cemefi, México.

Documentos oficiales

- XXXII. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004a), Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004, México.
- XXXIII. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004a), Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004, México.

- XXXIV. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004b), Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004, México.
- XXXV. Cámara de Diputados, Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las organizaciones de la sociedad civil, en Anexo de la Cuenta Pública 2009 a 2015, México.
- XXXVI. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- XXXVII. Gobierno Federal (2016), Informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las organizaciones de la sociedad civil 2016, México.