

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Humberto Muñoz Grandé

25
años
Cemefi
CENTRO MEXICANO
PARA LA FILANTROPIA

~~ENTRAMADO~~
ENTRAMPADO
INSTITUCIONAL DE
LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN MÉXICO

HUMBERTO MUÑOZ GRANDÉ

361.763972	
M9671e	Muñoz Grandé, Humberto
Entramado entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México / Humberto Muñoz Grandé	
México: Cemefi, 2014	
238 p. : il. byn; 23 cm	
ISBN	
Primer lugar de tesis de Doctorado. IX Premio a la Investigación sobre Sociedad Civil 2013, del Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizaciones de la sociedad civil - Investigación - México. 2. Organizaciones de la sociedad civil - Aspectos legales - México. 3. Organizaciones de la sociedad civil - Políticas públicas - México. l.t. 	
Centro de Información Filatrópica - Cemefi	

Entramado entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México
Humberto Muñoz Grandé

Centro Mexicano para la Filantropía
Primera edición, México 2014
Derechos de autor:
ISBN: 978-607-8353-01-9

Cerrada de Salvador Alvarado No. 7,
Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo
11800, México D.F.

Esta publicación contó con el financiamiento de Grupo Financiero Monex.

Queda prohibida la reproducción parcial o total por medio alguno –ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico o fotocopia– del contenido de la obra sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones correspondientes.

Impreso y hecho en México

PRÓLOGO

El Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi, tiene como misión promover y articular la participación filantrópica, comprometida y socialmente responsable de ciudadanos, organizaciones y empresas para alcanzar una sociedad más equitativa, solidaria y próspera. Reconociendo que la academia es un sector fundamental para el logro de este objetivo, el Cemefi se ha preocupado por la creación de espacios adecuados para la interacción entre académicos, organizaciones de sociedad civil, estudiantes, funcionarios públicos y toda persona interesada en el intercambio de conocimientos e ideas que fortalezcan al sector.

Así, en el 2001 el Cemefi impulsó la creación del Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector, que pasa a la categoría de Congreso en el 2008 debido al incremento constante de la participación de ponentes nacionales y extranjeros. El Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector tiene como objetivo contribuir a la expansión y fortalecimiento de la cultura asociativa y la participación ciudadana en México, a través de la generación y difusión de conocimiento teórico y práctico sobre el Tercer Sector. Actualmente, este evento es apoyado por más de 16 instituciones académicas y públicas.

El primer seminario tuvo lugar en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, y llevó por título “Realidad y Perspectivas de la Investigación sobre Economía y el Tercer Sector”, contando con la participación de 48 investigadores nacionales. 13 ediciones del Congreso de Investigación han transcurrido, y con ellas, más de 1,000 ponencias y trabajos presentados.

En el año 2005 surge el *Premio de Investigación sobre Sociedad Civil* para brindar un incentivo a aquellos estudiantes de posgrado que decidieron analizar fenómenos relacionados con la sociedad civil en sus tesis de grado, reconociendo a las tesis de maestría y doctorado que hagan una importante contribución al conocimiento del sector. El jurado está integrado por representantes de las mismas instituciones convocantes del Congreso y se toman en cuenta tanto la innovación de la perspectiva estudiada por el autor como la contribución al conocimiento del sector, así como el rigor metodológico empleado. Los ganadores se hacen acreedores a un apoyo económico gracias

al soporte de Grupo Financiero Monex, empresa socialmente responsable que está comprometida con el fomento a la cultura y a la investigación social que redunde en conocimiento efectivo para incrementar la vinculación entre los sectores.

Al inicio de este esfuerzo eran pocas las investigaciones recibidas; hoy en día se dictaminan aproximadamente 15 trabajos al año. Esto demuestra, por un lado, la importancia que cobran estas temáticas entre la población académica y las propias empresas como insumos para la colaboración intersectorial y, por otro, el posicionamiento de este premio en el sector académico y la sociedad civil como un reconocimiento objetivo y confiable.

En el 2013 Grupo Financiero Monex decide fortalecer aún más la difusión de estas investigaciones al patrocinar la impresión de las tesis ganadoras que reciben la recomendación de ser publicadas por parte del comité dictaminador. En este 2014 son publicadas las tesis que ganaron primer y segundo lugar en la categoría de doctorado, para que quede constancia de la gran labor de investigación llevada a cabo por los autores, así como de la importancia que el Cemefi, junto con las instituciones convocantes y patrocinadoras, dan a la generación de conocimiento sobre el tercer sector.

La tesis ganadora del primer lugar en la categoría de doctorado, “**Entramado** entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México”, elaborada por Humberto Muñoz Grandé, revela las complicaciones en la relación entre éstas y el Estado, particularmente enfocándose a las Instituciones de Asistencia Privadas, IAP, para finalmente hacer sugerencias claras y contundentes para mejorar esta situación no sólo desde la perspectiva administrativa sino política.

Humberto inicia su trabajo con la presentación de las escuelas más relevantes en cuanto al origen y las características de las organizaciones sin fines de lucro, expone de manera sencilla pero clara las principales diferencias y similitudes entre éstas. Posteriormente analiza los marcos regulatorios de las mismas de forma original pues lo lleva a cabo a través de la comparación de tres países latinoamericanos: Brasil, Argentina y México, para posteriormente concentrarse de manera especial en el caso mexicano. Esta comparación da pie a reflexiones en torno a los caminos tomados en nuestro país y a posibles propuestas de políticas que abonen la situación de las OSC en México.

Humberto concluye que es desde la concepción misma de la función de las OSC que se puede hablar de un fomento o un entrampado del sector:

En los tres países la piedra de toque del sistema de incentivos se sitúa en dos factores, el primero, en la concepción del papel que desempeñan las organizaciones en la estructura social, política y económica; y como consecuencia de ello, el segundo, que establece los mecanismos y disposiciones para fomentar su crecimiento y consolidación a través de la provisión de fondos, apoyos y su tratamiento fiscal. Es justo en estos factores donde el reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil como de utilidad pública cobra vida o se vuelve en letra muerta.

En cuanto al marco regulatorio en nuestro país, vale la pena aclarar que el análisis realizado data del año 2012 y algunas modificaciones se han hecho desde entonces. Sin embargo, ello no resta actualidad a la investigación pues los componentes analizados siguen siendo válidos. Para el autor, la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas son componentes básicos de un modelo de eficiencia organizacional. Es necesario entonces evaluar las políticas públicas que estructura el marco regulatorio de las OSC para determinar si éstas fomentan, facilitan o impiden la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. Para ello, Humberto desarrolla una herramienta para identificar si las disposiciones legales funcionan como incentivo o desincentivo para lograr estos dos elementos. El análisis se realiza tanto en la escala nacional como estatal, debido a que los marcos locales son diferentes y también pueden afectar estos aspectos dentro de la organización.

La compaginación de los requisitos institucionales a escala federal y estatal demuestra que existe una alta incompatibilidad y una duplicación de procedimientos que no ayudan a las organizaciones para la búsqueda de financiamiento público y privado, generando trabas para la sostenibilidad financiera. En términos de transparencia, se ha propiciado la transparencia vertical, donde las autoridades exigen la rendición de cuentas por parte de las organizaciones, pero no consta una corresponsabilidad clara de su parte. Por otro lado, Humberto señala que no existe una transparencia vertical o una contraloría ciudadana de las organizaciones.

Éstos y otros hallazgos presentes en la tesis demuestran una capacidad analítica profunda, que hacen de esta investigación un referente necesario para comprender a plenitud las contradicciones en las que viven las organizaciones, producto –en gran medida– de la falta de claridad y consistencia institucional por parte del gobierno.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	7
1.1 <i>Non Profit</i> o Tercer Sector	11
Aspectos normativos	14
1.2 Economía Social	24
Vieja economía social	25
Nueva economía social	30
1.3 Entre la economía social y el tercer sector (Non Profit)	33
CAPITULO II: LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS	41
2.1 Una aproximación histórica	47
2.2 Una aproximación económica	55
México	59
Brasil	61
Argentina	62
Estructura financiera	62
Subsector asistencial	67
2.3 Una aproximación legal del financiamiento	68
Argentina	69
Brasil	80
México	88
2.4 A manera de conclusión	98

CAPITULO III: MODELO DE EVALUACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL	105
3.1 ¿Qué es el marco institucional?	106
3.2 ¿Qué evaluar?	108
3.3 ¿Cómo se evaluará?	110
 CAPÍTULO IV: MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	 117
4.1 Valoración del marco institucional de disposiciones federales	117
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC	118
Ley y reglamento del Impuesto sobre la Renta	124
Código Fiscal de la Federación	140
Ley de Asistencia Social	145
4.2 Valoración del marco institucional de disposiciones estatales	149
Ley de Instituciones de Asistencia Privada. caso Estado de México	150
Código Financiero Estatal. Caso Estado de México	163
4.3 Reflexiones sobre la evaluación al marco institucional	165
 CAPÍTULO V: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO	 171
Políticas públicas limitadas	175
Financiamiento público y privado	178

CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	199
REFERENCIAS	211
ANEXOS	213
1. Rendición de cuentas y sostenibilidad financiera	213
2. Artículos analizados para la Ley General de Asistencia	219
3. Artículos analizados para la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC	221
4. Artículos analizados para la Ley del Impuesto sobre la Renta	224
5. Artículos analizados para la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México	228
6. Artículos analizados para el Código Financiero del Estado de México	238

INTRODUCCIÓN

Vivir en democracia implica el derecho de los habitantes de una nación a participar en la toma de decisiones, nacionales o internacionales, que de alguna u otra manera afectarán su vida. Para ello, habrá de procurarse un ambiente propicio que garantice la posibilidad de esa participación a través de distintas expresiones que pueden darse de manera individual o bien de manera colectiva. En este último caso, la participación tiene formas de expresión que pueden interpretarse como informales o formales, en el primer caso se trata, por lo general, de movimientos sociales, es decir de grupos con cierto grado de organización que desarrollan y definen intereses incompatibles con el orden político y social existente y que los prosigue por vías no institucionalizadas, invocando el uso de la fuerza física, la coerción (Dalton, 1990) o la resistencia. Ejemplo de ellos son los movimientos pacifistas, ecológicos, de defensa de derechos, entre otros, que precisan de un conflicto para surgir y en donde opera el principio de solidaridad en el cual cada actor involucrado se reconoce y es reconocido como parte del movimiento (Melucci, 1999).

En el segundo caso, las expresiones se consideran formales en tanto están constituidas bajo alguna figura legal y cuentan con una estructura de operación definida. Cabe resaltar que estas formas colectivas pueden tener los mismos objetivos que un movimiento social por lo que la diferencia radica, principalmente, en su reconocimiento legal y no en las vías, institucionalizadas o no, en las que se exprese. Esta investigación considera solamente las instituciones formales, conocidas comúnmente como organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones del tercer sector (OTS), organizaciones solidarias (OS), organizaciones de solidaridad social (OSS), organizaciones no lucrativas (ONL), organizaciones sin fines de lucro (OSFL), etc. En este documento utilizo el término organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Estas OSC han aumentado exponencialmente desde hace algunas décadas. Su expansión tiene varias explicaciones, una de ellas proveniente de la teoría económica neoliberal en la que la sociedad civil organizada llena los vacíos de un Estado fallido por una parte, en tanto que la filantropía mitiga los efectos de las fallas del mercado por la otra. Por su parte, la teoría del empoderamiento social explica su aumento alineado al ciclo económico mundial de las décadas de los 60 y 70 en la que, ante las distintas crisis, los profesionistas que se ubicaban en las clases medias vieron afectadas sus aspiraciones e ingresos tras los recortes de personal en diversas empresas. Al respecto, afirma Salamon (1999),

INTRODUCCIÓN

...la alternativa de estos profesionales fue crear o unirse a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para dar sentido a sus vidas, al tiempo de crear mayores capacidades en estas organizaciones....; Así como al surgimiento de comunidades de base cristianas y de ONG apoyadas por las instituciones de Bretton Woods como el Banco Mundial como una oportunidad para tener una presencia en otros países.

Además del contexto, la relación existente entre el Estado y la sociedad es una condicionante del desarrollo de las OSC. Bajo esta perspectiva, la investigación que tiene en sus manos analiza el papel que las instituciones del Estado tienen como factor de desarrollo de las OSC. Para ello, el **Capítulo I** aborda la complejidad conceptual de las organizaciones de la sociedad civil, es decir, responde a preguntas como ¿qué son las OSC?, ¿cómo se definen?, ¿cuáles son sus características?, para lo cual me valgo del análisis de dos tradiciones teóricas, la escuela norteamericana del *Non Profit Sector* y la escuela francesa de Economía Social. Se presentan también algunas tensiones entre ambas corrientes, por una parte la riqueza pragmática y las limitantes teóricas de la primera; y la riqueza teórica y complejidad operativa de la segunda.

La relación Estado-OSC se analiza a partir del **Capítulo II**. En él se hace un estudio sobre el surgimiento y evolución de las OSC en tres países latinoamericanos que comparten raíces históricas, Argentina, Brasil y México. El estudio comparado da cuenta de similitudes en el origen y desarrollo de las organizaciones, pero también de diferencias en los incentivos, detectados a partir de una evaluación de sus marcos legales. Esta comparación permite tener una idea más clara

de cómo se teje la relación Gobierno-OSC en otros contextos, lo que da paso a análisis específico del caso de México.

En consecuencia, el **Capítulo IV** aborda el análisis del marco institucional de las OSC en México, entendido como el conjunto de leyes y sus reglamentos, políticas, programas de gobierno y sus reglas de operación o lineamientos; así como los procedimientos establecidos por autoridades federales y estatales encargadas de hacer cumplir las disposiciones que regulan a estas organizaciones. Este apartado implicó un desafío metodológico importante ya que existe una variedad de figuras legales que podían fungir como unidad de observación, entre las que destacan la Asociación Civil (AC), Institución de Beneficencia Privada (IBP), Sociedad Civil (SC), Sociedad de Solidaridad Social (SSS), Asociación de Beneficencia Privada (ABP) e Institución de Asistencia Privada (IAP). Definir qué figuras estarían bajo observación resultaba importante toda vez que de ello dependían las disposiciones normativas a evaluar. Así, decidí observar las dos figuras legales que predominan en el sector asociativo mexicano, las AC y las IAP.

Si el capítulo IV hace énfasis en las leyes, el **Capítulo V** está orientado al estudio de la relación del Poder Ejecutivo con las OSC, en éste se evidencia la ausencia de una Política de Estado hacia las OSC en México y por tanto la existencia de medidas desarticuladas de atención y fomento.

En resumen, el planteamiento detrás de la investigación se fundamenta a partir de la consideración de que el desarrollo, latencia o mortalidad de una OSC está determinada, entre otros elementos, por su estabilidad financiera (sostenibilidad financiera) y su capacidad para generar confianza

social (rendición de cuentas). Capacidades que no son desarrolladas necesariamente a voluntad de las organizaciones; por el contrario, están fuertemente determinadas de manera externa en un conjunto de incentivos establecidos en leyes, políticas, autoridades, programas y procedimientos específicos (Marco financiero institucional). Aún más, la existencia de este sistema de incentivos tampoco es condición suficiente para garantizar el desarrollo de una organización, pues es en el espíritu de la relación Estado- sociedad y sus organizaciones, en donde se define, en gran medida, la institucionalidad del sector asociativo en su conjunto.

Esta investigación no pretende ser exhaustiva de todos los factores que influyen en el desempeño de las OSC, quedan así fuera del estudio otras dos dimensiones, las propias capacidades gerenciales y metodológicas de las organizaciones¹, y el papel que juegan actores ajenos al Estado y a las propias OSC, particularmente los donantes e intermediarios (entorno financiero²) del mercado del sector asociativo nacional.

Finalmente, el lector encontrará en esta investigación más allá del entramado institucional un “entrampado” de disposiciones e instancias que a lo largo de los últimos años y por lo menos hasta el 2012, han determinado el desempeño del sector asociativo mexicano.

¹ Para un abordaje sobre el tema en particular ver Humberto Muñoz Grandé, et al. Análisis de capacidades de las OSC del Distrito Federal y estudio comparativo IAP-AC. México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC; 2011.

² Para mayor información sobre el tema ver Alejandro Natal y Humberto Muñoz Grandé, Coordinadores. El entorno económico de las organizaciones de la sociedad civil en México, México: CECAPIS-Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal; 2013.

1.

PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La inclusión ciudadana en la toma de decisiones públicas es el componente distintivo de la democracia participativa, en ella el ciudadano toma parte de las actividades públicas sin reducir su actividad a los asuntos privados.

La democracia participativa, que supone la inclusión de la ciudadanía en el diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de la cosa pública; complementa tanto a la democracia representativa caracterizada por la delegación de la representación en los partidos políticos, como a la democracia directa en donde se establecen mecanismos de participación como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

En este sentido, la democracia participativa se hace presente por medio de la interacción de actores públicos y privados. Entre éstos últimos destaca la sociedad civil. Para Arato y Cohen³, las diversas conceptualizaciones que se han hecho de ella coinciden en que es una esfera diferente u opuesta al Estado, pues incluyen, de alguna forma, combinaciones de redes de protección, asociaciones voluntarias y formas de expresión pública independiente. Algunas comprenden a las familias y grupos informales, en tanto que otras incluyen o excluyen a los movimientos sociales.

En este sentido, el estudio de esta participación colectiva, se ha dado desde distintas disciplinas como la economía, la sociología, la filosofía política y más recientemente la administración, la contabilidad y las finanzas. Desde la perspectiva económica, hoy no basta con referirnos a las empresas lucrativas y a las familias como únicos actores en la esfera de la economía privada. Monzón y Chaves⁴, así como Bacchiega, Borzaga⁵ y Hansmann⁶ han señalado el papel que juegan en el desarrollo y crecimiento a costos de transacción menores, en ciertos casos, que sus contrapartes privadas y gubernamentales. Al respecto, estos autores señalan como aportaciones económicas de las OSC las siguientes:

³ L. Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica; 1992.

⁴ Rafael Chaves y José Luis Monzón. *Economía Social y ONL Perspectivas de investigación*. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España. 2001; Vol. 37.

⁵ Carlo Borzaga y Alberto Bacchiega. *The Economics Of The Third Sector: Towards A More Comprehensive Approach. The study of the nonprofit enterprise: theories and approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers; 2003.

⁶ *Op. Cit.*

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Menores costos de transacción, como los riesgos asociados a las asimetrías en la información entre oferentes y demandantes de determinado bien o servicio, particularmente las organizaciones de beneficios a terceros⁷;
- Baja intermediación en la provisión de bienes y servicios,
- Disminución de costos de información al procesar altos volúmenes y facilitar el intercambio de comunicación a los donantes,
- Disminución de la brecha entre oferta y demanda al movilizar recursos públicos y privados que reducen el precio del bien o servicio ofrecido,
- Disminución de costos de monitoreo en el uso de recursos, determinado por una red de confianza, lo que disminuye las posibilidades de oportunismo. Si bien no existe evidencia de que el oportunismo sea mayor o menor en estas organizaciones, los menores costos de información son un inhibidor importante,
- Responden a demandas no monetarizables,
- Mayor capacidad de respuesta a problemas focalizados, derivado de su acercamiento con la población y a su flexibilidad gerencial,
- Capacidad de contar con diagnósticos precisos que favorecen el diseño de metodologías, modelos de atención y estrategias más adecuadas para la atención de grupos específicos⁸,

⁷ Las organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector al no tener incentivos lucrativos proveen suficiente información que protege al consumidor de fallas contractuales. Según Bacchiega y Borzaga este fenómeno se da particularmente en organizaciones de tipo asistencial que se mantienen por donaciones.

⁸ María Isabel Verduzco, Jesús Leal Trujillo y Mónica Tapia Álvarez. Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: Análisis del programa de Coinversión Social. México: Alternativas y Capacidades AC; 2009.

- Incrementan los procesos de participación y distribución del poder de decisión sobre el tejido social,
- Facilitan el desarrollo de una cultura y hábitos participativos,
- Tienen mayores potencialidades de desarrollo de capacidades y de generación de procesos de construcción de capital social.

El análisis de la participación colectiva también se ha dado desde la perspectiva de las organizaciones formales y los movimientos sociales, entre las primeras se encuentran organizaciones constituidas legalmente como la Fundación Teletón A.C. en México, mientras que en los segundos ubicamos los inicios del movimiento Madres de Plaza de Mayo en Argentina. En el caso particular de esta investigación, el interés está en la participación ciudadana formal, institucionalizada, es decir, las organizaciones de ciudadanos que deciden asociarse para constituirse legalmente. Enfocarme en estas organizaciones formales no reduce la complejidad de análisis, solo la acota a un tipo de actor específico que incide, de una u otra forma, en temas políticos, sociales, culturales o económicos.

El estudio de estas formas de autoconstrucción ha dado paso discusiones y debates a partir de la construcción de corrientes teóricas, entre las que destacan dos: 1) la perspectiva norteamericana del *Non Profit Sector* o Tercer Sector y, 2) la francesa de Economía Social.

En síntesis, este capítulo explica estas dos teorías, sus principales autores, su origen y aspectos normativos; así como los debates y tensiones surgidos entre ambas. Finalmente, explica la inclinación de la investigación por la tradición del *Non Profit Sector*, permitiendo así encuadrarla en un referente teórico específico que acota la discusión de este amplio, heterogéneo y diverso sector de las organizaciones de la sociedad civil.

1.1 *Non Profit* o Tercer Sector

El término Tercer Sector es acuñado en 1973 por Theodore Levitt en su artículo *Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*⁹, en él afirma que se trata de un espacio de actuación pública que no cabe ni en el Estado ni en el mercado, es por tanto una definición residual explicada a partir de lo que no es lucrativo y de lo que tampoco constituye una estructura legitimada de poder político. Otros autores abonarían a la construcción de esta tradición como Burton Weisbord¹⁰ (1975) y James Douglas¹¹ (1983). De manera más reciente, Salamon y Anheier reforzarían esta idea en su obra *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*¹² (1996), en ella explican que las organizaciones de la sociedad civil constituyen un sector fuera del Estado en tanto no persiguen el poder y fuera del mercado en tanto que no persiguen fines de lucro, de ahí que para algunos autores estas son consideradas económicamente pasivas toda vez que su valor económico es irrelevante en tanto la preponderancia de sus contribuciones al interés colectivo (Keane, 1998). En este sentido, confirma Serna¹³ (2006)

⁹ Theodore Levitt. *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: Amacom; 1973.

¹⁰ Burton Weisbord. *Toward a theory of voluntary nonprofit sector in a three-sector economy. Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: E. Phelps; 1975.

¹¹ James Douglas. *Why Charity? The case for a third sector*. Beverly Hills: Sage publications; 1983.

¹² Lester Salamon, Helmut K. Anheier. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press; 1996.

¹³ María Guadalupe Serna, Alejandro Monsiváis. *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación. Investigar el Tercer Sector*. México: CEMEFI/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; 2006.

... los mecanismos de coordinación de acción colectiva no son incentivos económicos ni disposiciones jurídicas, sino normas y valores sociales que tienen su institucionalización formal en las libertades de asociación, comunicación y expresión; y su institucionalización informal mediante normas de confianza, reciprocidad y solidaridad.

Para la tradición del *Non Profit*, las organizaciones son un mecanismo institucional de la sociedad centrada, casi de manera exclusiva, en la función producción y distribución de bienes y servicios públicos. De esta forma, sus organizaciones guardan una relación limitada respecto de la concepción de sociedad civil, toda vez que ésta última lejos de ser una entidad, es más un espacio que cobra forma a través de distintas expresiones informales y formales, siendo más amplia que la suma de organizaciones. Esta acotación es relevante y ha sido un tema central en los debates y críticas al tercer sector. Como advierte Olvera¹⁴ (2009):

...de una forma completamente empírica las definiciones más comunes [del Non Profit] acotan su objeto de estudio a las características formales de ciertas organizaciones civiles y movimientos sociales, desconociendo así que la noción original de la sociedad civil fue pensada, en el campo de la filosofía política, para definir un espacio social plural, constitutivo de una forma de vida y de un potencial crítico en relación con el Estado y el mercado.

En esta misma discusión, María Guadalupe Serna afirma que

¹⁴ Alberto Olvera Rivera. Organizaciones de la Sociedad Civil: breve marco teórico. Colección de Documentos de Discusión sobre el Tercer Sector. Toluca: El Colegio Mexiquense; 2009.

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

...las prácticas asociativas son formas de agregación de intereses comunes en asociaciones sociales, sean de carácter formal o informal, contestatario o conservador, pro-sistema o anti-sistema, nacionales o internacionales, las agrupaciones y organizaciones sociales constituyen el entramado asociativo de la sociedad civil¹⁵.

Así, podemos percibir que la noción de sociedad civil no se orienta a la configuración de un solo actor colectivo ni mucho menos heterogéneo sino en palabras de Walzer¹⁶ (1992) una arena de arenas; al respecto Olvera agrega:

...el término de sociedad civil es vago pero de pretensiones ambiciosas en tanto intenta transformar a la sociedad desde la sociedad misma mediante el acotamiento de los poderes del Estado y el mercado a través de distintos componentes como la defensa de derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, la posibilidad de defenderse del poder y del mercado, así como la viabilidad de intervenir en el propio sistema¹⁷.

En décadas recientes el estudio de las organizaciones de la sociedad civil ha cobrado relevancia en el terreno económico, bajo esta óptica las organizaciones son concebidas en la función de producción y distribución. Autores como Hansmann¹⁸ o Anheier¹⁹, han escudriñado a profundidad

¹⁵ *Op. Cit.*

¹⁶ Michael Walzer. *The Civil Society Argument, Dimensions of radical democracy*. London: Chantal Mouffe; 1992.

¹⁷ *Op. Cit.*

¹⁸ Henry B. Hansmann. *The Effect Tax Exemption and Other Factors on the Market Share of Nonprofit Versus for Profit Firms*. *National Tax Journal*. Yale University; Vol. XL.

¹⁹ Helmut Anheier. *Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change. The Study of the Nonprofit Enterprise*. New York: Springer US; 2003.

sobre estos aspectos a partir de casos, cada vez más recurrentes, de organizaciones que compiten en el mismo mercado que las empresas lucrativas.

Para Hansmann, este fenómeno se explica a raíz de una falla particular de mercado el *Contract Failure*. En su artículo *The Role of Economic Nonprofit Enterprise*²⁰, advierte que:

...esta falla se presenta cuando, bajo ciertas circunstancias, el consumidor no puede evaluar los bienes o servicios comprados a una empresa lucrativa, y en consecuencia el mercado no cuenta con mecanismos claros para el cumplimiento del producto, en cuyo caso el consumidor puede estar pagando precios excesivos ante bienes inferiores. Al presentarse este fenómeno, el consumidor tiene un incentivo para cambiar de proveedor de una empresa lucrativa a una organización del tercer sector.

En términos gráficos, podemos imaginar el caso de iniciativas empresariales lucrativas en donde el consumidor no puede evaluar los bienes recibidos por el productor, quien puede exagerar el precio del bien vendido. Ante esta situación, el consumidor tendrá motivaciones suficientes para consumir bienes y servicios producidos por una organización con menores incentivos para exagerar los precios, encontrando en las organizaciones del tercer sector esa particular característica toda vez que éstas están imposibilitadas para distribuir ganancias entre los colaboradores y dueños de la organización.

Aspectos normativos

El concepto de organizaciones de la sociedad civil ha tenido

²⁰ Henry B. Hansmann. *The Role of Economic Nonprofit Enterprise*. The Yale Law Journal. 1980; Vol. 89.

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

grandes derroteros teóricos que imponen aún mayores retos para su operatividad. Es precisamente en esta dimensión operativa donde se encuentran los aportes de autores como Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler y S.Wojciech Sokolowski, quienes desde la Universidad de *Johns Hopkins* se han dado a la tarea de arribar, no sin desacuerdos entre la comunidad científica, a un abordaje normativo que ha facilitado el trabajo de académicos y tomadores de decisión en tanto ha permitido asir e instrumentar el concepto para la formulación de leyes y disposiciones de política pública, entre otras aplicaciones. Desde el Centro de Estudios de la Sociedad Civil, en Baltimore, se ha definido a este sector 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 son comerciales como propósito; auto gobernadas y capaces de cerrar actividades si así lo desean; y voluntarias en el entendido de estar soportadas por personas que eligen apoyar y no como una obligación contractual.²¹

Esta interpretación de las organizaciones se fundamenta en la identificación de cinco características²².

²¹ Lester M. Salamon, et al. *Global Civil Society: An Overview*,. Volume II. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies; 2004.

²² Lester M. Salamon y Megan A. Haddock. *Putting Civil Society and Volunteering on the Economic Map of the World*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies; 2010.

Cuadro 1. Aspectos normativos del tercer sector

Característica	Descripción
Organizadas	Tienen algún tipo de estructura y regularidad de sus operaciones, ya sea que estén o no formalmente constituidas o registradas legalmente;
Privadas	Están institucionalmente separadas del Estado, a pesar de que pueden recibir el apoyo de fuentes gubernamentales;
Auto-gobernadas	Tienen sus propios mecanismos de gestión interna, son capaces de abandonar las operaciones en su propia autoridad, y tienen fundamentalmente el control de sus propios asuntos;
Sin fines de lucro	No son primordialmente comerciales en el propósito y no distribuyen los beneficios que puede generar para sus propietarios, miembros o accionistas. Las instituciones sin fines de lucro pueden generar excedentes en el curso de sus operaciones, pero los excedentes deben ser reinvertidos en los objetivos de la organización, en lugar de distribuirse a los que tienen intereses financieros en ellas, y
Voluntarias	La membresía o participación está supeditada a la elección de un individuo por su consentimiento, en lugar de ser por una relación contractual legal.

De sus características, dos constituyen una diferencia central respecto de otros abordajes, como la economía social y la economía de la solidaridad, la primera es el valor que se le asigna al trabajo voluntario y la segunda es el aspecto no lucrativo entendido como la imposibilidad de distribuir ganancias entre los directivos y colaboradores de la organización en el entendido de que nadie tiene derecho de

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

apropiarse de sus beneficios o plusvalías²³ y por lo tanto en caso de existir deben de ser reinvertidas.

En el año de 1996, inicia un proceso de maduración que llevaría a la clasificación de actividades económicas realizadas por estas organizaciones. Nuevamente, Lester Salamon y Helmut Anheier formarían una mancuerna científica que duraría varios años uniendo las ideas de la *London School of Economics* en Londres y la *Johns Hopkins University* en Baltimore. De esta unión surgiría la Clasificación Internacional de las Organizaciones No Lucrativas (INNPO) de la cual emanaría el *The UN Nonprofit Handbook Project*, mismo que marcaría el inicio de la producción de una serie de estadísticas básicas sobre el alcance, la estructura, el financiamiento y las actividades del sector no lucrativo en las económicas nacionales mediante la instrumentación del Manual de las Naciones Unidas sobre Instituciones sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales.

En el siguiente cuadro se muestran la clasificación de actividades económicas primarias y secundarias desarrolladas por el sector no lucrativo ²⁴.

²³ Rafael Chaves. La Economía Social en España: Concepto, Agentes y Políticas Públicas. La Economía Social en Iberoamérica: Un Acercamiento a su Realidad. Madrid: Fundación Iberoamericana de la Economía Social; 2006.

²⁴ ONU. Handbook on Non-Profit Institutions. New York: Department of Economic and Social Affairs; 2003. Series F, No. 91.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Cuadro 2. Clasificación por actividad económica

Actividad principal	Actividades secundarias
1. Cultura y recreación	1.1 Cultura y Arte
	1.2 Deportes
	1.3 Clubes Sociales y otros recreacionales
2. Educación e investigación	2.1 Educación primaria y secundaria
	2.2 Educación superior
	2.3 Otros en educación
	2.4 Investigación
3. Salud	3.1 Hospitales y rehabilitación
	3.2 Casas de cuidado en salud
	3.3 Salud mental e intervención en crisis
	3.4 Otros en salud
4. Servicios sociales	4.1 Servicios sociales
	4.2 Emergencia y alivio
	4.3 Apoyo económico y manutención
5. Medio ambiente	5.1 Medio ambiente
	5.2 Protección animal
6. Desarrollo y cuidado	6.1 Desarrollo económico y social comunitario
	6.2 Cuidado
	6.3 Trabajo y capacitación laboral
7. Legal, incidencia y política	7.1 Organizaciones de incidencia y cívicas
	7.2 Servicios y asistencia legal
	7.3 Organizaciones políticas
8. Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado	8.1 Fundaciones corporativas, de reclutamiento de voluntarios y de procuración de fondos
9. Internacionales	9.1 Diversas actividades económicas
10. Religión	10.1 Congregaciones de fe y asociaciones de congregaciones
11- Asociaciones de negocios, de profesionales y uniones	11.1 Asociaciones de negocios, asociaciones de profesionales, uniones laborales
12. Otras	No definido

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La clasificación ha generado puntos de debate intensos entre los aspectos normativos y la percepción tanto al interior de las propias organizaciones como del imaginario colectivo, por ejemplo, las resistencias para percibir como parte de estas organizaciones a los partidos políticos o los gremios empresariales. Las razones son diversas y frecuentemente están asociadas a la identificación del tercer sector con la asistencia social, a una particular concepción de lo no lucrativo y a una “inmaculada” interpretación de estas organizaciones.

Para allanar algunas de las barreras normativas tanto Gui como la Comisión Científica del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) han realizado aportes importantes a esta perspectiva, al agregar la categoría ampliada de destinatarios de los productos y servicios producidos. Así, se identifican dos tipos de destinatarios:

- Terceros beneficiados (beneficio público)
- Miembros de la organización (mutualistas)

De esta forma, una organización puede producir bienes y servicios que se consumen por terceros, ajenos a la organización, entre estas encontramos a las organizaciones caritativas o asistenciales; o bien puede producir bienes y servicios que se consumen entre sus miembros, por ejemplo, asociaciones de scouts, colegios de profesionales, e incluso bajo esta perspectiva cabrían las propias cooperativas y mutualistas de autoconsumo que no distribuyen ganancias. En nuestra opinión, existe también otro grupo, éstas son las organizaciones que por la naturaleza de los productos o servicios tienen como destinatarios a la población en general, por

ejemplo, think tanks e institutos de investigación.

A esta categoría se ha agregado la de los ingresos, habiendo de dos tipos:

- Ingresos relacionados con su objeto social
- Ingresos no relacionados con su objeto social

El primero, ingresos relacionados, se refiere a los provenientes de las actividades primarias o secundarias pero ligadas al cumplimiento de sus objetivos sociales, por ejemplo cuotas por servicios prestados, donaciones, aportaciones de socios, subsidios destinados a cubrir los gastos de operación de sus programas, entre otros.

El segundo se refiere a aquellos ingresos que no provienen directamente de la prestación de los bienes y servicios para los que fue creada la organización, por ejemplo la comercialización de productos o la venta de publicaciones no asociadas a su objeto social.

A esta categoría podemos adicionar una más; esta proviene de la tradición de la economía social que distingue la naturaleza de los bienes y servicios producidos en:

- Organizaciones de Mercado. Se trata de organizaciones como las cooperativas que elaboran y comercializan productos para su financiamiento y la generación de remanentes sociales.
- Organizaciones de No Mercado. Es en ésta clasificación en donde se desenvuelven la mayoría de las organizaciones del tercer sector, en tanto que sus ingresos provienen de fuentes de financiamiento asociadas al desarrollo de su objeto social como donaciones, cuotas de recuperación, aportaciones de socios y subsidios gubernamentales. Si bien esto no representa necesariamente una limitante para

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

la comercialización de bienes y servicios con el propósito de incrementar sus ingresos, la diferencia central radica en que su actividad principal o secundaria no se ubica en la comercialización.

Finalmente, es importante abonar a otro debate que surge de la comparación entre las escuelas del tercer sector y la economía social, nos referimos al principio de control democrático, propio de esta última (ver también Gui en el siguiente apartado de Economía Social).

A diferencia de las organizaciones de economía social, las organizaciones del tercer sector no tienen una cláusula democrática que norme las formas de decisión al interior. Como advierte Hansmann²⁵,

Tradicionalmente una organización del tercer sector puede seleccionar un consejo directivo a través de elecciones con intervalos regulares, sin embargo este requisito no siempre se define en los estatutos y sus directivos prevalecen a perpetuidad.

Al respecto, considero que los procesos decisorios bajo mecanismos democráticos aplican sólo a cierto tipo de organizaciones del tercer sector; es decir, aquéllas cuyos miembros y destinatarios de los servicios y productos son los mismos, por ejemplo los colegios de profesionales, los sindicatos, los clubes deportivos y las asociaciones de negocios.

En contraparte, las organizaciones no lucrativas cuyos productos y servicios tienen como destinatarios a terceros, por ejemplo casas hogar, escuelas o clínicas, no necesariamente deben tener, en principio, un proceso de decisiones demo-

²⁵ *Op. Cit.*

cráticas basado en el supuesto de un beneficiario -un voto, en tanto que son las voluntades y motivaciones de sus fundadores las que definen el rumbo organizacional. En estos casos, la cláusula democrática aplica sólo al interior de los miembros del Consejo o de los fundadores. Considero en cambio, que bien pueden existir algunas formas de control democrático en los niveles de procesos organizacionales. Así, en tanto que para las organizaciones de economía social, tipo mutualistas, es fundamental que el control recaiga sobre los miembros, para las del tercer sector no necesariamente aplica en todos los casos. En síntesis, desde mi perspectiva, la configuración de las organizaciones del tercer sector está determinada por siete categorías identificadas en el siguiente cuadro.

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cuadro 3: Categorías de análisis de las organizaciones del tercer sector

1. Institucionalidad	2. Libertad de decisión y patrimonio	3. Participación voluntaria	4. Control democrático	5. Destinatarios	6. Lucro	7. Actividad económica
Constituidas	Privadas	Con voluntarios	A nivel de órgano de gobierno	Terceros	No distribución de remanentes entre fundadores o miembros	Actividades de no Mercado
No constituidas	Autónomas	Sin voluntarios	Desde la base	Miembros Colectivos	Distribución de remanentes entre miembros	Actividades de Mercado

Fuente. Elaboración propia a partir de: Lester Salamon, Gui, INEGI, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), Chaves y Monzón.

1.2 Economía Social

Una primera duda que surge al estudiar la Economía Social es de tipo semántico, es decir, pareciera que se tratara de un pleonasma en el entendido de que toda economía es por naturaleza producto de una actividad o configuración social predeterminada o construida. Al respecto, para José Luis Monzón Campos, Presidente del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) de España y Presidente de Honor del CIRIEC-Internacional, la paradoja terminológica es una redundancia aparente, sus argumentos parten de la distinción entre el hombre económico y el hombre social de L. Robbins. En este sentido Monzón, argumenta que la economía social hace desaparecer esta dicotomía. Esto es, a los problemas de asignación de recursos suma el análisis de la distribución, condiciones de producción, desempleo y calidad de vida²⁶.

Por lo tanto, a diferencia del Non Profit, la economía social forma parte del sistema económico y no está separada del Estado ni del mercado, la economía social emerge entonces como una nueva institución del sistema económico tan estructurada y tan necesaria como las otras, para mejorar las asignaciones y la redistribución de la renta, contribuyendo paralelamente a la estabilización económica para un crecimiento equilibrado, sostenido y respetuoso del sistema ecológico (Monzón). En la misma línea Vienney (1983) afirma que *...a nivel metodológico, dado que la economía social*

²⁶ José Luis Monzón y Jacques Defourny. La Economía Social: Tercer Sector de un Nuevo Escenario. Santiago: Curso: Asociatividad y Economía Solidaria; ND. Universidad de Chile.

*conforma una realidad inmersa dentro de un determinado sistema económico global, no constituye otra economía independiente*²⁷. Se trata de una nueva institución dentro de un mismo espectro económico.

Vieja economía social

Los antecedentes de la economía social se remontan a las civilizaciones griega y romana al conjuntar los ánimos colectivos para la obtención de fondos para ceremonias funerarias en la Roma antigua y la formación de colegios de artesanos, en Grecia. Más tarde, entre los siglos IX y XI, surgen formas mejor estructuradas de gremios de artesanos dedicados a brindar garantías y protección de sus miembros (mutualistas) en los pueblos germánicos y anglo sajones²⁸. En la mayoría de los casos, la emergencia de este tipo de asociaciones ha derivado de aspectos económicos, sea a partir de la organización de los factores de la producción y la distribución, así como de las consecuencias de ese tipo de alineación entre factores en la vida de las personas. Para Jacques Defourny²⁹, la evolución de la economía social ha transitado por cuatro grandes corrientes, el socialismo utópico, el cristianismo social, la liberal y la solidarista.

- **Socialismo Utópico:** Se identifica como un medio que tiene por propósito educar y mejorar las condiciones de vida de los más pobres a través de la acción política. En esta

²⁷ Rafael Chaves. La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. CIRIEC-España. 1999;33.

²⁸ Frank Moulaert y Oana Ailenei. Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present. Urban Studies. 2005.

²⁹ *Op. Cit.*

corriente encontramos, en una primera ola de autores a Robert Owen, Henri Saint-Simon, Charles Fourier y el anarquista Pierre-Joseph Proudhon. Es hasta la segunda ola de autores que se hace referencia explícita a la economía social. Sus primeros tratados identifican a autores como Constantin Pecqueur, Francois Vidal, Marcel Mauss y Benoit Malon.

- **Cristianismo Social:** Inspirados en la doctrina social de la Iglesia Católica, la perspectiva de economía social impulsó la creación de cuerpos intermediarios subsidiarios, como las cooperativas, con el objetivo de reformar la realidad social. Entre los autores más representativos destacan Frédéric Le Play quien en 1856, se convertiría en el primer autor en dotar de relevancia académica al término de economía social al fundar la Sociedad Internacional de Economía Social (*Société Internationales des Etudes Pratiques d'Economie Sociale*) y la Revista de Economía Social (*Revue d'Economie Sociale*). Otros autores son Frédéric Guillaume Raiffeisen, fundador de las primeras cajas rurales de crédito y para muchos el padre del cooperativismo agrícola.
- **Liberal:** Identificada con economistas liberales que rechazan la injerencia estatal, promueven la cultura de la auto-ayuda y el fomento a las asociaciones de trabajadores. Entre estos están John Stuart Mill y León Walras y su obra *Las Asociaciones Populares de Consumo, de Producción y Crédito* (1865). Otros autores relevantes de esta corriente, según Defourny, son Charles Dunoyer y su *Nuevo Tratado de Economía Social* (1830) y Frédéric Passy. En particular, León Walras representó para esta corriente el reconocimiento académi-

co institucionalizado al fundar la carrera de Economía Política en la Universidad de Lausana, Suiza, y al publicar la obra *Estudio de Economía Social* (1896) en donde diferenciaría tres dimensiones de la ciencia económica: La economía aplicada que hace énfasis en la economía de los recursos y las leyes naturales, la política económica pura estudiosa de la producción del bienestar mediante la movilización de los intereses individuales, la ciencia de las relaciones entre personas y cosas; y la economía social orientada al estudio de la distribución del bienestar y la justicia social. A esta última, Walras aportaría el análisis de la función de la economía social en el espectro de la acción del Estado como regulador del mercado y la justicia social³⁰. Finalmente Hermann Schutze y Kuznetsov realizaron aportaciones que condujeron a la consolidación de las cooperativas de crédito.

- **Solidaria:** Ésta aporta una perspectiva diferente, promueve la abolición privada y del proletariado sin que ello signifique el sacrificio total de la propiedad privada ni las libertades. Para Charles Guide la ayuda mutua y la educación económica transformarían al hombre, haciendo énfasis en el consumo. Así, Dearoche (Bidet 1997), retomaría la última dimensión económica de Walras para ubicar a la economía social en dos sub-categorías, a saber, la economía filantrópica privada y la economía de servicios públicos. Auguste Ott con su Tratado de Economía Social y Charles Guide en la Escuela de Nimes, son los más representativos de esta perspectiva.

³⁰ *Op. Cit.*

En una línea similar a Defourny, José Luis Caraggio³¹ diferenciaría a las corrientes de la economía social en función de las interfaces con las esferas estatal y capitalista, encontrando así la corriente anti-Estado, la colaborativa con el Estado y la anti-capitalista.

Las últimas tres décadas del siglo XX marcarían una evolución trascendente en el estudio de la economía social. Según Jean-Pierre Girard, Benoit Levesque y Marie-Claire Malo, existe un punto de inflexión a partir de la década de los 70 que permite identificar a una vieja y una nueva economía social. Al respecto, Develtere (1997) afirma que de una u otra forma la economía social de los siglos XIX e inicio del XX se identificaba con las diferentes formas de asociacionismo del socialismo utópico.

El siguiente cuadro da cuenta brevemente de las diferencias entre ambas etapas de la economía social.

³¹ José Luis Coraggio. La Economía Social como vía para otro desarrollo social. Buenos Aires: Distintas propuestas de Economía Social; 2002. Red de Políticas Sociales.

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cuadro 4. Diferencias entre la vieja y la nueva economía social

	Vieja economía social	Nueva economía social
Periodo	1800 a 1960	1960 en adelante
Origen social	Surgida de presiones y crisis económicas a iniciativa de los trabajadores (Revolución Industrial). Responden solo a necesidades, principalmente de los trabajadores.	En respuesta a crisis económicas en función de las desvinculaciones económicas de la producción en masa. Responden necesidades y condiciones de cohesión social, fallas del Estado y fallas de mercado.
Vinculación económica	Poca orientación al desarrollo económico.	Vinculadas al desarrollo comunitario y económico nacionales.
Actividad económica	Producción y distribución de bienes y servicios agrarios e industriales.	Producción y distribución de bienes y servicios.
Interfases	Vinculadas y reguladas por el Estado, absorbidas por éste en algunos casos. Vinculadas también a la Iglesia.	Privadas y autónomas.
Clasificación de organizaciones	Cooperativas y Mutualistas, principalmente.	Nuevo Cooperativismo (incluidas empresas sociales), Mutualistas, Asociaciones y Fundaciones).

Elaboración propia a partir de Jean-Pierre Girard, Benoit Levesque, Marie-Claire Malo. The Old and New Social Economy. The Quebec Experience. En Defourny, Jacques, Develter, Patrick & Fonteneau, Bénédicte. Social Economy. North and South. Leuven/Liège. Centre d'Economie Sociale. 2000.

Nueva economía social

La toma de posesión de empresas en quiebra por parte de los trabajadores, la captación de la gestión social por parte de los poderes públicos, las necesidades recursos financieros comunes, la conveniencia de formar bloques de representación ante el Estado y el nacimiento de nuevas cooperativas, favorecerían que en el año de 1970, en Francia, los movimientos cooperativistas y mutualistas se reunieran para dar vida a intereses comunes que derivarían, en 1975, en el Comité Nacional de Coordinación de las Actividades Mutualistas, Cooperativistas y Asociativas CNLAMCA.

Para 1978 en Bruselas, la discusión sobre el estudio de la economía social se ampliaría geográficamente en el continente europeo. Así, en Francia el *Comité National de Liaison des Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives* (CNLAMCA) aprobaba la Carta de Economía Social de 1982, en ella se definía a la economía social como:

El conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practicaban un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

Para 1981 se crea la Delegación Interministerial para la Economía Social (DIES) que formaría parte de la estructura de la Secretaría de Economía Social francesa. En 1983 surgiría el Instituto para el Desarrollo de la Economía Social y la Asociación para el Desarrollo de la Documentación de Economía Social (ADDES).

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En 1990 el *Conseil Wallon de l'Économie Sociale* (CWES), celebrado en Bélgica definiría los valores de democracia, interés social y justicia distributiva como distintivos de las organizaciones de economía social. Para 1999 el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualistas, Asociaciones y Fundaciones (CMAF) redefiniría los principios normativos de las organizaciones de economía social. La diferencia radicaría, principalmente, en el reconocimiento a las fundaciones como parte de éstas en el entendido de que no forman parte ni de la economía pública ni de la economía privada capitalista. Sería en el año 2006, cuando el Comité Económico y Social Europeo sobre Economía Social (CESE) incluiría a las organizaciones del tercer sector como integrantes de la economía social, arribando así a un nuevo concepto definido como:

Conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución de los beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportadas por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La economía social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian ³².

En resumen, lo principios de economía social son:

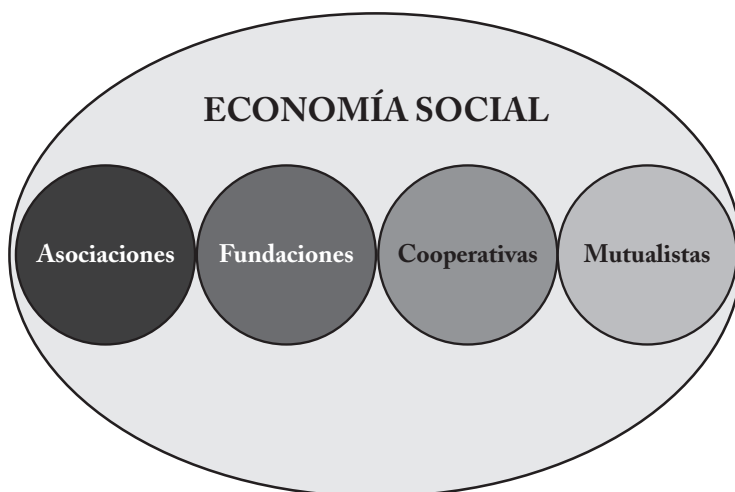
³² José Luis Monzón, et. al. Informe para la elaboración de una Ley de Fomento de Economía Social. Madrid: Secretaría de Estado de Seguridad Social; 2009.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

- Primacía del hombre y del objeto social sobre el capital,
- Adhesión voluntaria y abierta,
- Control democrático de sus miembros desde la base,
- Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios y de interés general,
- Defensa y aplicación del principio de solidaridad y responsabilidad,
- Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos.

La siguiente figura indica el campo de organizaciones que conforman este concepto de economía social.

Figura 1. Organizaciones de economía social



Fuente: Humberto Muñoz Grandé et al. Análisis de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo LAP-AC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC. 2011. México.

1.3 Entre la economía social y el tercer sector (*Non Profit*)

La economía social y el tercer sector han trabajado en la eliminación gradual de sus lagunas conceptuales, sin embargo las diferencias entre aspectos normativos y, en consecuencia, entre los tipos de organizaciones no siempre son fácilmente identificables.

En ambos casos destacan categorías que nos permiten identificar estas diferencias, como el tipo de actividades económicas, los controles de decisión, el tipo de destinatarios. Así, entre los problemas más comunes para operar los conceptos de economía social y del tercer sector se encuentran la diferenciación de los tipos de organizaciones que las componen.

En el caso de organizaciones de economía social, los ingresos principales provienen de actividades del subsector de mercado, mientras que en buena parte de los casos de las asociaciones, derivan del subsector de no mercado, es decir, los ingresos provienen de actividades fuera del mercado como donaciones, cuotas de recuperación, aportaciones de socios.

El cuadro siguiente, muestra las diferencias entre las asociaciones, cooperativas y mutualistas, la mayoría de ellos tomadas de la obra de Defourny, Develtere y Fonteneau, *Social Economy. North and South*³³.

³³ Jaques Defourny, Patrick Develtere y Benedicte Fontaneau. *Social Economy. North and South*. Leuven/Liège: Hoger Institute Voor De Arbeid y Centre D'Economie Sociale; 2000

Cuadro 5. Categorías de análisis para el análisis de las organizaciones de la sociedad civil

	Asociación	Mutualista	Cooperativa
Función	Proveen servicios a sus miembros y/o a la comunidad.	Proveen servicios a sus miembros y dependientes familiares	Proveen bienes y servicios a sus miembros y, en ciertas circunstancias, a la comunidad en general.
Productos y tipos de beneficiarios	Generalmente productos y servicios de No mercado, aunque también algunos tipos de bienes y servicios de mercado. Dependiendo de los métodos implementados tanto los miembros como la comunidad pueden beneficiarse de los bienes y servicios.	Esencialmente servicios de No mercado. Los miembros se benefician de esos servicios de acuerdo a sus necesidades.	Productos y servicios de mercado. Cada miembro se beneficia de ellos en proporción al número de transacciones que lleva a cabo con la cooperativa.
Membresía	Individuos o corporaciones.	Sólo individuos.	Individuos o corporaciones.
División de poder	El principio de “una persona, un voto” se aplica en general a nivel de asamblea.	El principio de “una persona, un voto” se aplica en general en reuniones de miembros.	El principio de “una persona, un voto” se aplica en general en reuniones de miembros.
Financiamiento	Aportaciones y/o donaciones. Cuando los miembros renuncian no se les devuelven sus aportaciones.	Aportaciones pagadas en intervalos. Cuando los miembros renuncian no se les devuelven sus aportaciones.	Suscripciones de capital, acciones o contribuciones hechas a intervalos regulares. Cuando los miembros renuncian recuperan sus contribuciones financieras.
Distribución de remanentes sociales	Nunca se distribuyen a los dueños. Deben reinvertirse en el objetivo social.	Pueden servir de fondo de reserva / para reducir aportaciones / para incrementar beneficios.	Pueden servir de fondo de reserva para mejorar los servicios o para el desarrollo de actividades operativas futuras de la cooperativa. Pueden distribuirse entre los socios.

Fuente: Defourmy, Decoltere y Fonteneau, *Social Economy. North and South. 2000.*

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se puede observar, existen diferencias, en ocasiones claras y otras borrosas, entre las distintas autoconstrucciones de asociación, mutualistas y cooperativas. Estas distinciones se pueden advertir a partir del análisis de siete categorías:

Beneficiarios: Mientras que las asociaciones pueden proveer servicios a sus miembros y a la comunidad, las mutualistas los hacen extensivos a las familias de los miembros. Las cooperativas por su parte están enfocadas a membrecía y en ciertas circunstancias a la comunidad a la que pertenecen.

Tipos de productos y beneficios: Las asociaciones se ubican en la producción y distribución de bienes y servicios de no mercado, con la posibilidad de insertarse en el mercado como fuente de financiamiento para su causa social. Las mutualistas abarcan el espacio de no mercado y las cooperativas operan en la esfera del mercado.

Tipo de membresía: Tanto las asociaciones como las cooperativas están conformadas por individuos o por otras organizaciones paraguas, mientras que las mutualistas sólo son integradas por individuos.

Control democrático o división de poder: El principio democrático es común entre los tres tipos. Sin embargo, en las asociaciones el precepto democrático no aplica necesariamente bajo la fórmula de 1 persona = 1 voto, sino en virtud de los procesos de toma de decisión en los que los colaboradores son tomados en consideración independientemente de si son o no miembros.

Financiamiento: Las fuentes de financiamiento de las asociaciones se dan a través de donaciones, cuotas de recuperación o pago por servicios. En las mutualistas el fondeo se centra exclusivamente en las cuotas pagadas por los miembros de manera regular. Finalmente, las cooperativas subsisten por aportaciones de capital de sus miembros, así como por cuotas sin que la distribución de beneficios esté vinculada al capital aportado por socio.

Distribución de remanentes sociales (beneficios): Las tres organizaciones deben de reinvertir sus remanentes sociales en la propia organización (asociaciones), sea a través de fondos de reserva (mutualistas) o mediante la ampliación de servicios para los miembros (cooperativas). En las cooperativas también se pueden distribuir entre los trabajadores.

A estas categorías se suma la de las **interfaces entre el control de decisión y destinatarios**. En 1991 Gui distingue entre Categoría Dominante conformado por quienes detentan los controles de las decisiones de la organización, y la categoría de Beneficiarios esto es los receptores de los beneficios que pueden estar integrados a partir del interés general (comunidad) y el interés mutualista (miembros). Al respecto, notaría que en las organizaciones de interés mutualista, los beneficiarios y los controladores de las decisiones organizacionales son los mismos (Dominantes), y en las organizaciones de interés general los beneficiarios son distintos a los tomadores de decisión. En otras palabras, mientras que en las mutualistas los controles de decisión están en manos de los beneficiarios (miembros), en las

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

organizaciones de interés general los controles no están en manos de estos ³⁴.

La explicación de las distintas categorías que he presentado dan una idea de que la configuración tanto del tercer sector como de la economía social es una suerte de collage de imágenes que a pesar de ser diversas guardan entre sí cierta armonía temática. Es como si pegáramos en una cartulina diversas fotografías de primos y hermanos que comparten rasgos comunes, en este caso sanguíneos, que los convierten en familia. Eso precisamente sucede en el caso de las similitudes y diferencias borrosas entre las asociaciones, cooperativas y mutualistas. En este sentido, han existido autores que han profundizado en la identificación de estas fronteras y se han atrevido a ir más allá al tratar de encontrar cuales son esos lazos sanguíneos.

En este caso resalta el artículo elaborado por Jack Quarter, Jorge Sousa, Betty Jane Richmond e Isla Carmichel³⁵ en donde, por medio de la determinación de coeficientes de correlación, comprobaron la existencia de mayores rasgos comunes entre las mutualistas y las cooperativas que las existentes entre las mutualistas y las asociaciones. De esta forma se distinguen tres tipos de representaciones con cinco subdivisiones:

- Mutualistas
- Asociaciones sin fines de lucro
 - De interés público

³⁴ Rafael Chaves Ávila y José Luis Monzón Campos . Economía social y sector no lucrativo: Actualidad científica y perspectivas. CIRIEC-España. 2001; 37.

³⁵ Jack Quarter et al. Comparing Member-Based Organizations with Social Economy Framework. Non Profit and Voluntary Sector, Quarterly. 2001;30.

- De miembros - caritativas
- De miembros - No caritativas
- Cooperativas
 - Con acciones
 - Sin acciones

A partir de cinco variables: objeto social, participación de voluntarios, procesos democráticos, dependencia gubernamental y dependencia de mercado, comprobaron que las mutualistas difieren en más aspectos de las asociaciones, que de las cooperativas y, que las mutualistas tienen más rasgos comunes con las cooperativas sin acciones que con las cooperativas con acciones.

- Mutualistas \neq Asociaciones,
- Mutualistas \neq Cooperativas con Acciones,
- Mutualistas \sim Cooperativas sin Acciones.

Por lo tanto, afirman, diferenciar entre mutualistas y cooperativas sin acciones es estéril por lo que la separación en el tratamiento de estas representaciones sólo es válida en el caso de las asociaciones y las cooperativas con acciones.

Si analizamos las interfaces de las organizaciones con el mercado y el Estado, los autores advierten que el análisis de las correlaciones muestra que:

...la interface entre la economía social y el sector privado capitalista está constituido por las cooperativas de mercado y las asociaciones de miembros no caritativas, como asociaciones de taxistas y comerciantes; [...mientras que] la interface con el sector público está conformada por las asociaciones de interés

1. PERSPECTIVAS PARA EL ABORDAJE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

público, sin que ello signifique necesariamente una dependencia financiera gubernamental en todos los casos, toda vez que el trabajo voluntario y las donaciones diversifican sus fuentes financieras.

Finalmente, el análisis del estado del arte del concepto de las OSC presentadas en éste capítulo, evidencia que el debate sigue en proceso y que aún no existe un consenso académico que reconcilie las diferencias entre las tradiciones del tercer sector y la economía social. Sin embargo, la continuidad de la discusión enriquece cada vez más su análisis y abordaje. Si bien he presentado aquí la riqueza conceptual de la economía social, he decidido tomar como referente teórico la concepción de las organizaciones de la sociedad civil del *Non Profit*. La razón principal obedece a que los marcos legales que regulan a las organizaciones están inspirados en esa tradición, a la cual se le reconoce su virtud pragmática y capacidad para establecer parámetros normativos que permiten identificar quiénes son y quiénes no son las OSC.

Con el siguiente capítulo inicia la evaluación de la relación Estado-organizaciones de la sociedad civil, por medio de un estudio comparativo de la evolución, regulación y estructura financiera de las OSC en tres países latinoamericanos. Su lectura contextualizará la ubicación de México en el mapa del sector no lucrativo y abrirá el paso hacia la evaluación del marco institucional nacional.

2.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Una vez definido en el capítulo anterior qué es la teoría del *Non Profit Sector*, y que esta perspectiva es la que utilizaré como marco conceptual para el estudio de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), considero relevante contar con un mapa general que dé cuenta de la forma en la que el sector ha evolucionado en los últimas décadas en países con ciertas similitudes económicas, políticas y sociales a las de México.

Diagnosticar de manera general cómo son estas organizaciones, cuántas son, cuánto aportan a la economía, cómo ha sido su transición al día de hoy, cómo están reguladas y qué relación guardan con el Estado, permitirá ubicar en un contexto más amplio a las organizaciones mexicanas, así como establecer puntos de referencia para comprender su evolución y plantear los retos y oportunidades a las que se enfrentan.

De esta manera este segundo capítulo hace un estudio comparativo entre las organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Brasil y México. Esta comparación se formula a partir del análisis de los siguientes apartados:

1. Evolución de su relación con el Estado a partir de una aproximación histórica
2. Revisión de las contribuciones a la economía
3. Análisis de su marco regulatorio
4. Estudio de sus fuentes de financiamiento

De manera particular hago énfasis en las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades asistenciales. Las razones son varias, la primera se debe a que en la mayoría de los países latinoamericanos la tradición asistencial fue el motor que impulsó el desarrollo del sector asociativo. La segunda es que actualmente representan el subsector más grande dentro del universo de actividades realizadas por las OSC. Una tercera explicación es que los marcos legales que regulan las actividades de las OSC están más acabados para el subsector asistencial, lo que favorece el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación más precisos

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

para los fines de esta investigación. No obstante, como se verá más adelante, las limitantes, retos y oportunidades de mejora son casi idénticos para el sector de las OSC en su conjunto.

¿Son diferentes las organizaciones de la sociedad civil entre países?, ¿cambia la regulación en cada nación?, ¿son similares las relaciones entre el Estado y las OSC?, ¿la estructura financiera de una OSC es similar entre países? Las organizaciones de la sociedad civil son igualmente diversas y heterogéneas en cualquier país que se les analice, sin embargo, existe cierto consenso sobre una serie de arreglos institucionales que pueden mejorar el desempeño del sector asociativo en su conjunto. No obstante, la percepción respecto de los medios y formas para lograrlo varía, ejemplo de ello es la interpretación que se puede dar sobre un mismo incentivo; pongo el caso de la exención de impuestos, en donde en algunos países son considerados absolutamente esenciales para el desarrollo del sector, mientras que en otras partes son considerados, en el mejor de los casos, como irrelevantes y en el peor como dañinos para la promoción del espíritu altruista (Salamon, 2000)³⁶.

En mi perspectiva, la construcción de un sistema de incentivos para estas organizaciones depende de una serie de supuestos que van desde la posición que ocupan frente al Estado y la posición que el Estado adopta frente a ellas, el papel que juegan las organizaciones en la evolución de

³⁶ Lester Salamon y Stefan Toepler. The influence of legal environment on the development of the Nonprofit Sector. Baltimore, MD: Center for Civil Society Studies. The Johns Hopkins University; 2000. Working papers No. 17.

su sociedad, el tipo de régimen político del país donde se encuentran, el origen del marco legal que les da vida, hasta el lugar que ocupan las organizaciones en el sistema económico (producción, distribución, catalizadoras, etc). En cuanto a esto último, advierte Landim (1993),

...sustitutos gubernamentales en la prestación de servicios en Estados Unidos y Gran Bretaña; protagonistas en el combate contra la exclusión de los pobres en Francia; promotoras del pluralismo en Suecia y de la recreación de una sociedad civil en la ex Unión Soviética y Europa del Este; agentes de democratización latinoamericanos; catalizadores de la participación y organización popular en varios contextos del Tercer Mundo: se descubre así el papel de un vasto universo de entidades que, en muchos casos, existen hace décadas -o incluso siglos.

Argentina, Brasil y México comparten características geográficas, históricas y políticas que hacen posible un estudio comparado. En general, sus OSC tienen orígenes similares, particularmente derivados de la influencia de la Iglesia Católica a partir del siglo XVI y de una tradición legal inspirada en el Derecho Romano. Sin embargo, tienen diferencias en cuanto a su relación con el Estado y su tratamiento legal.

A nivel internacional, el sector asociativo cobra cada vez mayor relevancia, datos del *Comparative Nonprofit Sector Project de Johns Hopkins University* de 2010, revelan que el sector en su conjunto contribuye con 1.9 billones de dólares en gastos y emplean a 48.4 millones de trabajadores a jornada completa, es decir 4.6% de la PEA mundial. En el caso de Latinoamérica, en Argentina representa el 5.9% del PIB si consideramos el trabajo voluntario, contribuyendo también con el 5.9% del empleo total del país. Brasil, por su parte,

tiene una tasa de personas ocupadas en organizaciones del tercer sector del 3% del empleo total, con flujos financieros equivalentes al 3.4% del PIB.

Según INEGI, en 2011 en México, había 40,089 organizaciones de este tipo que ocupan laboralmente a 1,020,982 personas, 45% de ellas remuneradas y el resto voluntarios, que representan el 2.2% de la Población Económicamente Activa. En términos de recursos, contribuyen con el 2.6% del PIB considerando trabajo remunerado y voluntario.³⁷ Cabe destacar que antes de la creación de la Cuenta Satélite, México se ubicaba en las últimas posiciones del *ranking* mundial en el tema, así, los datos aquí representados contrastan con los publicados en el año de 1995 por la *Johns Hopkins University* (JHU), que en aquel año presentaba un sector mucho más reducido, de alrededor de 141,000 empleos, una contribución a la PEA del 0.4% y una aportación al PIB del 0.5%³⁸. Si bien los resultados de JHU se obtuvieron hace más de 15 años, las diferencias en las cifras no necesariamente responden a la distancia en el tiempo. Algunos autores mostraron su desacuerdo con los resultados de esa investigación debido a que se basaron en el cruce de datos entre renta nacional, empleo, gastos y salarios por sector³⁹, y no en un muestreo como el que ahora se presenta en la Cuenta Satélite del Sistema de Cuentas Nacionales.

³⁷ Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México 2008-2011. Sistema de Cuentas Nacionales. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; 2013

³⁸ *Op. Cit.*

³⁹ La investigación de este estudio en México estuvo a cargo de Gustavo Verduzco, Regina List y Lester M. Salamon tomando como base el Censo Económico Nacional de 1993, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a precios de 1995.

En este amplio sector, las organizaciones asistenciales dominan la escena. Es decir, aquellas que llevan a cabo acciones de salud, educación, vivienda y asistencial social expresa. En este sentido, con datos de la UJH, obtuve que las organizaciones asistenciales concentran el 66.4%⁴⁰ del total del empleo del sector a nivel mundial. En el caso específico de Latinoamérica la concentración está en los mismos niveles.⁴¹ De este total, el 44% se concentran en el terreno educativo, 12% en salud y 10% en otros servicios asistenciales. El cuadro seis da cuenta de la clasificación de las actividades asistenciales.

La identidad asistencial del sector de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas tiene, desde luego, una explicación histórica. En este sentido, los países aquí estudiados comparten tradiciones que van desde los orígenes de la institucionalización de la caridad por parte de la Iglesia Católica, hasta su cooptación por parte de las estructuras del Estado y el inicio del desarrollo de una nueva identidad. Las siguientes visiones histórica, económica y financiera profundizarán las similitudes y distinciones entre los tres países.

⁴⁰ Lester Salamon. *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*. Baltimore, MD: Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University; 1999.

⁴¹ *Op. Cit.*

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Cuadro 6. Actividades desarrolladas por organizaciones asistenciales

Actividad primaria	Actividades secundarias
Educación e investigación	Educación primaria y secundaria
	Educación profesional
	Otros en educación: formación vocacional, técnica, educación continua para adultos
	Investigación
Salud	Hospitales y rehabilitación
	Clínicas y casas de atención a la salud
	Intervenciones en casos de crisis y salud mental: apoyo psiquiátrico, prevención del suicidio y la violencia
	Otros en salud: orientación sexual y reproductiva, centros de vacunación, centros terapéuticos, servicios paramédicos, clínicas de terapia física y mental
Servicios sociales	Servicios sociales: servicios de adopción, cuidado de niñas, niños, jóvenes; servicios familiares de refugio y atención a la violencia, servicios para discapacitados en materia de transportación, recreación y cuidado; servicios al adulto mayor y de auto ayuda
	Emergencia y alivio. Apoyo en desastres, emergencia y apoyo psicológico post desastre, refugios temporales, apoyo con comida, vestido y alimento

Fuente: International Classification of Nonprofit Sector.

2.1 Una aproximación histórica

La organización social en Latinoamérica se define a partir de sus raíces religiosas, de los regímenes políticos de cada caso y de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la administración pública en lo particular. Para Anheier⁴² existe una correlación directa entre el régimen

⁴² Helmut Anheier. *Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change*. London: Center for Civil Society, London School of Economics; 2000.

político/tipo de administración pública y el crecimiento o reducción del sector de cada nación. Ejemplo de ellos es el incremento del número de organizaciones a partir de la perspectiva del New Public Management de los años 80, en donde las organizaciones son vistas con una óptica instrumental de proveedoras directas de servicios públicos en descargo de las obligaciones del gobierno. Según el autor, el tamaño del sector está en función del gasto público en bienestar social, propio de cada régimen político. Sus combinaciones se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Tercer sector y gasto público

Gasto público en bienestar social	Tamaño del tercer sector	
	Pequeño	Grande
Bajo	Régimen Estatista	Régimen Liberal
Alto	Régimen Social Demócrata	Régimen Corporativo

Fuente: Helmut Anheier. Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change. 2000

Al estudiar la interacciones de las variables del cuadro anterior, se advierte que no es casualidad que en países con un régimen político corporativo se presenten ecuaciones en las que a un mayor gasto en bienestar social se tenga un mayor número de organizaciones. Francia y Alemania son un buen ejemplo de cómo, en general, las organizaciones funcionan como mecanismos complementarios de las políticas públicas, trabajando con el Estado mediante la canalización organizada de las demandas sociales.

Otra realidad se da en regímenes estatistas, donde el

Estado ejerce el control a través de este sector de la misma manera que lo hace con los negocios, convirtiéndolo en un instrumento de control estatal.

Anheier advierte que en el caso de regímenes liberales la ecuación puede ser distinta, esto es, a menor financiamiento del gasto de bienestar pueden existir más organizaciones motivadas por un ascenso de las clases medias o como postura contraria a la expansión del Estado, en donde las organizaciones se presentan como una alternativa a la producción de bienes y servicios.

Otra posibilidad se presenta frente a regímenes políticos socialdemócratas, como Suecia, en donde a mayor gasto de bienestar menor número de organizaciones, en este caso el sector juega un papel más activo en esferas distintas a la producción de bienes y servicios, se trata entonces de organizaciones de incidencia política, de defensa de derechos, de libertad de expresión, en donde la producción y distribución de los servicios públicos sigue siendo provista por el Estado.

El planteamiento de Anheier se confirma con la evolución, en la época contemporánea, de la participación de las OSC en el terreno público. Esta ha transitado por la contribución individual o colectiva con mano de obra en la implementación de programas sociales de la década de los 60. En las siguientes dos décadas, su participación se vio motivada por una nueva oleada de demandas sociales en donde las organizaciones empezaron a insertarse en la definición de necesidades y soluciones a problemas urgentes de desarrollo local.

Para los noventa, la participación empieza a asimilarse como un conjunto de derechos y responsabilidades más

claras en la definición, implementación y evaluación de las decisiones públicas. Con ello nacería también el nuevo paradigma de la profesionalización o mejor dicho de la “gerencialización” de las organizaciones. Actualmente, en estas primeras décadas del siglo XXI la gobernanza⁴³ se ha puesto en el centro del modelo democrático de ejercicio del poder y con ello pareciera que entramos a la era de la institucionalización de la participación consistente en una mayor apertura y en la consolidación de mecanismos de vinculación ciudadana en el quehacer público. Es bajo estos abordajes históricos que brevemente contextualizo la evolución del sector asociativo de Argentina, Brasil y México en las siguientes líneas.

Argentina

En Argentina, el origen del fenómeno asociativo tiene raíces católicas derivadas del establecimiento de cofradías y hermandades dependientes de diversas órdenes religiosas para dar ayuda a los pobres con servicios caritativos. Destacan así los casos de la *Hermandad de la Caridad de Buenos Aires y Córdoba*, y la *Archicofradía del Rosario*. Para el siglo XVII la caridad ampliaría sus espacios de institucionalidad hacia las esferas del propio Estado como son los casos de la *Sociedad de Beneficencia* y la *Sociedad Filantrópica*⁴⁴.

⁴³ La acción ciudadana en el quehacer público y en las instituciones gubernamentales está asociada a la idea de la gobernanza que supone como efecto una mayor calidad en el ejercicio de la administración pública y por tanto en los productos y servicios que ésta proporciona.

⁴⁴ CIVICUS. La sociedad civil argentina en el Bicentenario. Puerto Madero: UCA; 2011

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Después de la Segunda Guerra Mundial, en medio de un contexto económico relativamente favorable, Juan Domingo Perón daría cauce institucional a los conflictos sociales mediante la concentración corporativa de intereses a través de los sindicatos y, de alguna manera, mediante la canalización de demandas sociales a instituciones caritativas, particularmente a través de la *Fundación Evita*. De esta forma, la integración de algunas organizaciones sociales al sistema estatal serviría como uno de los pilares de la administración de conflictos sociales de la etapa peronista.

Paralelamente, se empezaría a gestar un modelo colectivo de organización vecinal conocido como *fomentismo*. Ante la carencia de servicios públicos, se empiezan a desarrollar asociaciones barriales urbanas representadas en sociedades de fomento. Al respecto, Marcilese afirma⁴⁵:

Estas organizaciones crecieron rápidamente, llegando a convertirse en el intermediario natural entre los vecinos y la órbita gubernamental. [De esta forma], se constituyeron no sólo como espacios de contención y reclamo, sino también en ámbitos de socialización y generación de actividades culturales. Por lo que al mismo tiempo que sus comisiones directivas reclamaban por la provisión de agua, asfalto o alumbrado para un sector de una barriada, organizaban bailes y ferias para recaudar fondos con propósitos benéficos, formaban una biblioteca pública con el fin de impulsar la formación intelectual del vecindario o establecían una unidad sanitaria que brindara atención médica.

Actualmente, entre las organizaciones formales de la

⁴⁵ José Marcilese. La sociedad civil y el primer peronismo. El *fomentismo* de Bahía Blanca y su lugar dentro de la “comunidad organizada”. Nuevo Mundo, Mundos Nuevos. 2009

sociedad civil argentina, las de tipo asistencial tienen una dimensión importante, y entre éstas, las religiosas que desarrollan actividades asistenciales mantienen una fuerte presencia que ha sido impulsada significativamente por el reconocimiento de incentivos legales y fiscales preferentes.

Brasil

En Brasil, las actividades asistenciales estuvieron también bajo los auspicios de la Iglesia Católica, quien con el respaldo de la Corona Portuguesa bajo el sistema de *padroado*⁴⁶ marcaron el surgimiento de las organizaciones asistenciales.

En el siglo XIX, la cobertura de necesidades básicas o de asistencia social se extendió hacia los miembros de las mutualistas y los sindicatos. Para el siglo XX, durante el gobierno de Getulio Vargas, el Estado controlaría los servicios de bienestar social que serían prestados exclusivamente a aquellos que desarrollaban actividades productivas, esta situación provocaría la emergencia de organizaciones asistenciales financiadas e incentivadas fiscalmente por el Estado para proveer estos servicios a la población abierta.

Posteriormente, en el régimen militar las organizaciones serían reprendidas, censuradas y en el mejor de los casos cooptadas por el Estado. Aquí, es importante destacar el papel de la Iglesia Católica en el desarrollo del sector asociativo brasileño. Al respecto, en opinión de Niza Lopes,

...el papel de la Iglesia contra el régimen militar de 1964 crea conflictos con el Estado. Desde 1968, el Acto Institucional No. 5, hay

⁴⁶ Acuerdo entre la Iglesia Católica y los reinos de Portugal y España por el cual la Iglesia delega a los monarcas la administración y organización de la Iglesia Católica en sus dominios.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

un colapso total por la represión violenta en forma de detenciones, tortura y asesinato de estudiantes, trabajadores y la persecución de sacerdotes y obispos. La Iglesia actúa en los sectores populares, en las comunidades eclesiales de base, inspirados por la teología de la liberación, para vincular el compromiso cristiano en la lucha por la justicia social. Según Landim (1998), la Iglesia Católica es la única institución que ha traspasado los regímenes dictatoriales en Brasil sin sufrir graves consecuencias, en la satisfacción de necesidades sociales a través de sus diócesis y pastorales.

Después del régimen, inicia un proceso de resurgimiento de un sector asociativo autónomo que emprende también acciones de oposición frente al Estado y que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional a través de la creación de organizaciones, formadas por técnicos universitarios, que fungían de enlace entre las agencias extranjeras y las comunidades. A esta etapa se le conoce como el Nuevo Asociacionismo (Pérez Ugalde, 2006).

Para la década de 1990, las empresas empiezan a constituir sus propias fundaciones corporativas, con su incursión empiezan a cambiar las estructuras del sistema asociativo. Esta vez el *eficientismo* (valga el término) domina la escena y se empieza a hacer énfasis en la profesionalización, la eficiencia administrativa, la sostenibilidad financiera, la diversificación y procuración de fondos, así como la evaluación de resultados. Criterio que predomina en la mayoría de nuestros países.

México

El caso de México no es distinto, la época de la Colonia sería el periodo de surgimiento de estas iniciativas, fundamentalmente emanadas de la Iglesia Católica y con propósitos

tanto de evangelización como de beneficencia. Como indica Guadarrama, fue hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando la creación de las instituciones filantrópicas y sociedades benéficas comenzaron a ser identificadas como el resultado del ejercicio de las libertades individuales garantizadas por la Constitución de 1857, que establecía el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Con la influencia de las ideas de la Ilustración, ya en el siglo XVIII se establecieron en el país nuevas fundaciones caritativas que estuvieron menos involucradas con la evangelización y más inmersas en lo que entonces fue llamado filantropía o cuidado de nuestros semejantes necesitados, con lo que se hacía manifiesto el interés por el hombre con los lazos comunitarios (Guadarrama 2007)⁴⁷.

Así, la Institución de Asistencia Privada constituye una de las primeras formas institucionalizadas de organización de la caridad religiosa y estatal, orientadas a garantizar el acceso al bienestar de los miembros de la sociedad. En este sentido, la perspectiva asistencial del Estado se mimetiza a la de la Iglesia Católica para abrir paso a un nuevo sistema de asistencia social de gobierno.

En el año de 1861 la asistencia se incorpora a las funciones del Estado. Para dar cauce institucional se crea la Dirección de Beneficencia Pública. Con la adopción de las funciones de asistencia y el monopolio del control político

⁴⁷ Gloria Guadarrama Sánchez. Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México. México: El Colegio Mexiquense AC; 2007.

sobre sus organizaciones *la caridad fue desarrollándose como una función pública*⁴⁸.

En el siglo XX las organizaciones asistenciales en Argentina, Brasil y México serían concebidas por el Estado como auxiliares en la provisión de servicios públicos básicos. Con el establecimiento de instrumentos de control por parte del gobierno, estas organizaciones fueron un capital político para los regímenes en turno.

Su evolución al día de hoy es diversa, algunos autores afirman que estas organizaciones han transitado de la caridad a la solidaridad (Guadarrama 2004⁴⁹). No obstante, en el imaginario colectivo aún continúan asociadas como organizaciones proveedoras de servicios asistenciales que pueden o no tener fines solidarios como propósito, pero que atienden las necesidades básicas de los desprotegidos. Esta concepción, propia de la tradición del tercer sector, domina también la percepción de otros actores como el empresarial que encuentra su expresión asistencial en la filantropía cuyas donaciones se destinan en gran medida al financiamiento de la cobertura necesidades básicas para los pobres y grupos vulnerables.

2.2 Una aproximación económica

Las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil se asocian comúnmente con sus aportaciones en los ámbitos político y social, como por ejemplo su influencia en el desarrollo

⁴⁸ Rafael Reygadas Robles Gil. Génesis social del proyecto de las redes de OCPDs: neoliberalismo y promoción. Revista Vinculando. ND. Disponible en: http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/15_genesis_redes.html. 2011.

⁴⁹ *Op. Cit.*

democrático, comunitario, la generación de redes de solidaridad, entre otros. En términos de su tamaño el *International Center for Not for Profit Law* (ICNL) revela un sector latinoamericano creciente. Brasil por ejemplo registra alrededor de 338,000 organizaciones, mientras que en Argentina aproximadamente 120,000. Por su parte en México se contabilizan cerca de 40,000⁵⁰ organizaciones. Estos datos pudieran ser engañosos si consideramos las extensiones territoriales y el número de habitantes de los países. Por esta razón, se acude generalmente al indicador de organizaciones por cada 10 mil habitantes. Bajo esta configuración, Argentina cuenta con 29 organizaciones, Brasil 17 y México 3.5. Como referencia, en Inglaterra el indicador es de 31, en Estados Unidos de América 65 y en Chile 64 organizaciones por cada 10,000 habitantes.

Respecto de sus contribuciones a la generación de riqueza (Producto Interno Bruto) y al empleo (Población Económicamente Activa) las aportaciones pueden parecer pequeñas en el caso de los tres países latinoamericanos. Efectivamente, si tomamos como referente el promedio global de participación del tercer sector al PIB⁵¹ (4.8%) y la tasa máxima de contribución, correspondiente a los Países Bajos (15.9%), observamos que Brasil con 3.4% y México con 2.6% se encuentran a grandes distancias y que solamente Argentina presenta tasas por encima del promedio

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México 2008. México: INEGI; 2010.

⁵¹ Johns Hopkins University y Brazilian Institute of Geography and Statistics. Nonprofit Organizations in Brazil: A Pilot Satellite Account with International Comparisons 2002. Baltimore: JHU; 2010.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

global con 5.9%. Como referencia la contribución al PIB en Canadá es 7.7%, en Estados Unidos de Norteamérica 6.5%, Bélgica 5.1% y Francia 4.6%.

La siguiente tabla desagrega información económica por país y adiciona la estructura financiera de las organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 8. Contribuciones económicas del sector

País	% PIB sector no lucrativo* (incluye voluntarios)	Valor sector en USD (mdd)	% Empleo sector como porcentaje de la PEA
ARG	5.9%	ND	5.9%
BRA	3.4%	ND	3 %
MEX	2.64%	25,300	2.2%

País	Estructura financiera de las organizaciones de la sociedad civil		
	\$ Internos	\$ Gobierno	\$ Filantropía
ARG	47.4%	26.9%	25.7%
BRA	56.38%	9.84%	33.78%
MEX	53%	9%	38%

Fuente. Elaboración propia a partir de: Para Argentina, Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 1.1999. Para Brasil, Salamon 2012 para datos 2010 y Nonprofit Organizations in Brazil: A Pilot Satellite Account with International Comparisons 2002. Para México, Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México 2008-2011.

* % PIB sector no lucrativo ⁵²

⁵² Incluye instituciones sin fines de lucro, públicas y privadas. En México, para 2011, las instituciones sin fines de lucro privadas aportaron el 1.53% del PIB.

El establecimiento de las cuentas satélite como herramienta estadística nacional para determinar la dimensión del sector asociativo institucionalizado en los países ha sido un gran avance impulsado por la Organización de las Naciones Unidas y la Universidad de *Johns Hopkins*. En Latinoamérica, al momento de escribir este documento, México se inauguró como pionero de este esfuerzo al publicar en el año 2011 la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008-2010.

Brasil inició también el registro de la información económica de sus organizaciones no lucrativas en su propia cuenta satélite piloto, cuyos resultados publicó en 2010 bajo el título *Nonprofit organizations in Brazil: A pilot Satellite Account with international comparisons 2002*.

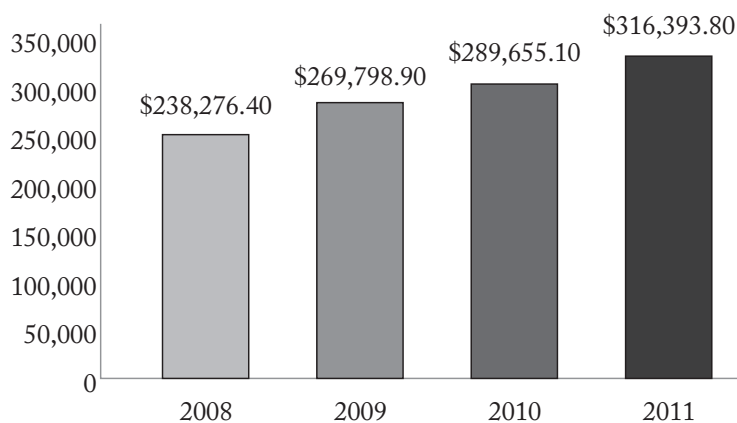
Desafortunadamente en el caso de Argentina aun no se dispone de una cuenta similar. Según Andrés A. Thompson⁵³, la iniciativa de diseñar la cuenta satélite no prosperó debido a la falta de información básica, la complejidad del sector y la presunción de que el valor agregado bruto de las OSC al PIB no era considerable. Por esta razón los datos económicos presentados tienen como fuente los estudios del proyecto comparativo de la Universidad de Johns Hopkins al que me he referido previamente, así como documentos de la Universidad Católica Argentina y CIVICUS.

⁵³ Andrés A. Thompson. ¿Qué es el tercer sector en Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro. Buenos Aires: CEDES, 1994.

México

Datos de la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008-2011⁵⁴ revelan que el sector crece y aporta cada vez más a la economía aunque a diferente ritmo, así en 2009 el aumento en la contribución al PIB fue de 13.2% respecto de 2008, por su parte en 2010 el crecimiento se redujo al 7.3% y en 2011 nuevamente aumentó al 9.2%. En el periodo comparado el sector creció por encima del PIB nacional, mientras que el PIB registró un crecimiento del 17% de 2008 a 2011, el PIB de las OSC, mostró un crecimiento cercano al 33%. La siguiente tabla da cuenta de la aportación en términos nominales y las tasas de crecimiento.

Gráfica 1. Contribuciones económicas del sector
en México (cifras en millones de pesos)



Fuente: Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México 2008-2011

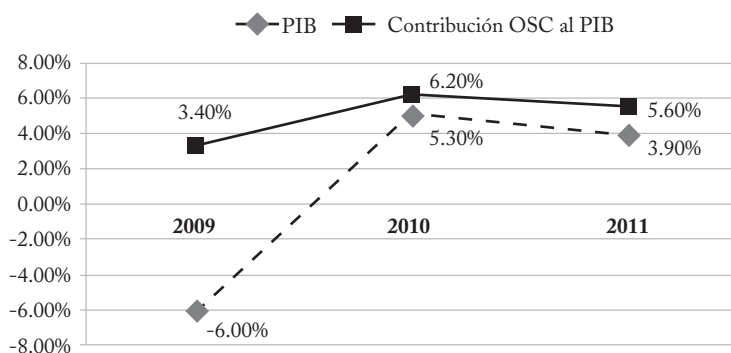
⁵⁴ *Op. Cit.*

Para 2011, las OSC contribuyeron con el 2.29% del PIB (\$316,394 mdp), mientras que el PIB ampliado, que incluye el trabajo voluntario, fue del 2.64% equivalentes a \$365 mil 951 millones de pesos, es decir que la participación de los voluntarios genera una riqueza adicional de 15%, equivalente a casi \$50,000 mdp.

Por su parte, en 2011 el sector mexicano ocupó a 2 millones 528 mil personas, de las cuales 1,122,000 lo hizo de manera remunerada (44.4%) y 1,405,000 de manera voluntaria (55.6%) y de éstos el 91% lo hizo en OSC privadas (1,286,000 voluntarios). En otras palabras por cada persona que trabaja de manera remunerada en las organizaciones hay 1.25 voluntarios.

Hay que hacer notar que el crecimiento del conjunto de OSC mexicanas (públicas y privadas) es distinto al subsector de OSC privadas, en este caso el ritmo se reduce a 3.4%, 6.2% y 5.6% de 2009 a 2011, respectivamente. Asimismo su contribución al PIB paso de \$89,673 millones de pesos en 2008 a \$104,114 millones de pesos en 2011, esto significó un crecimiento en 4 años del 16.1%, muy cercano al PIB nacional en el mismo periodo. Efectivamente, existe cierta correlación entre el crecimiento económico y las contribuciones de las OSC privadas a éste, la curva de la siguiente gráfica revela esta asociación al tiempo de añadir dos reflexiones, la primera es que aun en momentos de decrecimiento nacional, las OSC muestran tasas positivas; y la segunda evidencia que, proporcionalmente, la riqueza que generan las OSC crece por encima del PIB.

Gráfica 2. Compartativo PIB vs. Contribución de OSC
al PIB en México



Fuente: Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México 2008-2011

Brasil

El proyecto de cuenta satélite⁵⁵ 2002, publicado en 2010, revela un sector asociativo que contribuye con 3.4% al PIB. Esta cifra no es menor toda vez que representa una aportación mayor a la que realiza, por ejemplo, la industria manufacturera automotriz y la industria textil brasileña; no obstante es aun baja si se compara con el promedio de contribución de los 10 países que habían implementado sistemas de cuentas nacionales a 2010.

La dimensión laboral es también significativa pues equivale al 3% del empleo pagado en el país, así como al 3.3% de las Población Económicamente Activa, dato por encima de México (2.2%) pero inferior a Argentina (5.9%).

⁵⁵ Johns Hopkins University y Brazilian Institute of Geography and Statistics. Nonprofit Organizations in Brazil: A Pilot Satellite Account with International Comparisons 2002. Nueva York: JHP-IBGE; 2010.

Si comparamos esta información con los datos del estudio de la UJH Global Civil Society: *Dimensions of the Nonprofit Sector* de 1996, podemos destacar que en ese año la aportación al PIB era de 10,600 millones de dólares, es decir casi 60% menos de lo que seis años después aportaría, sin embargo la PEA empleada en el sector tuvo apenas un avance marginal de 0.10% al pasar de 3.20% a 3.30%. Cabe aclarar que si bien las fuentes de información para la estimación de las cifras son distintas, toda vez que en 1996 aun no existía una cuenta satélite, el comparativo da una idea de la relevancia económica de las OSC en Brasil.

Argentina

Advertí previamente que las fuentes de información sobre la contribución económica de las OSC en Argentina es limitada en tanto aun no se tiene una cuenta satélite como en Brasil y México. Sin embargo, a partir de información disponible en otras fuentes encontramos un sector amplio que aporta el 5.9% del PIB argentino, es decir casi tres veces más que las contribuciones del mismo sector en Brasil y México. Se identifica la mayor contribución del sector a la PEA con el 3.2% de trabajadores pagados y 2.7% de voluntarios para aportar el 5.9% de la fuerza laboral económicamente activa.

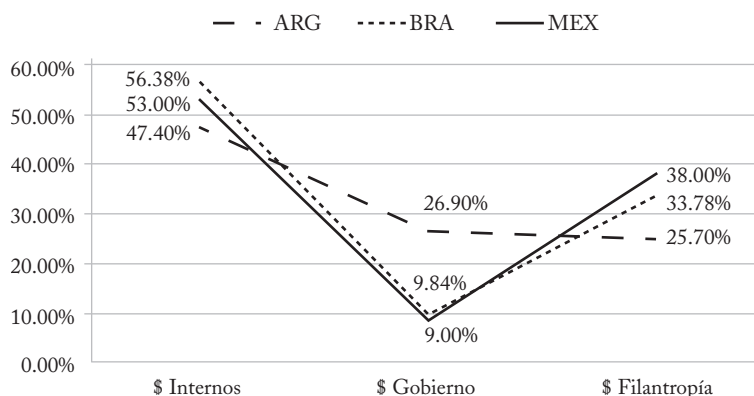
Estructura financiera

La estructura financiera de las organizaciones no lucrativas, se agrupa en tres fuentes de financiamiento. En los tres países la primera fuente de ingresos son los recursos propios, es decir, auto generados por las propias organizaciones, en tanto

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

que la segunda, a excepción de Argentina, es la filantropía, pudiendo provenir de recursos de individuos, empresas lucrativas y otras organizaciones del sector. El financiamiento más limitado, a excepción de Argentina, proviene de recursos gubernamentales en sus tres órdenes de gobierno. La gráfica siguiente detalla el comparativo de esta distribución.

Gráfica 3. Estructura financiera del sector no lucrativo



Fuente: Elaboración propia. Para Argentina, Beatriz Balian, Elida Cecconi et al. La Sociedad Civil en Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010). Para Brasil, Nonprofit Organizations in Brazil: A Pilot Satellite Account with International Comparisons 2002. Para México, Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México 2008-2011.

La prelación de las fuentes de financiamiento sugiere un comportamiento similar de fondeo pero con mayores capacidades de generación de recursos propios por parte de Brasil, mayor ingreso gubernamental en Argentina y mayor ingreso por filantropía en México.

Estimaciones de *Johns Hopkins University* muestran que en promedio, las organizaciones de países desarrollados tienen porcentajes de ingreso gubernamental del 48%, mientras que en los países en desarrollo como los aquí evaluados, tienen un promedio de 22%. Una de las razones por las cuales **Argentina** presenta mayores ingresos provenientes del gobierno puede explicarse a partir del estatus de privilegio que gozan las organizaciones afiliadas a la Iglesia Católica quienes producen y distribuyen una buena parte de los servicios públicos provistos por el sector no lucrativo. Es conveniente recordar que si bien en Argentina se reconoce la libertad de culto, el Artículo 2º de la Constitución Nacional establece que el Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico romano.

En **Brasil**, los resultados de su Cuenta Satélite⁵⁶ indican el predominio de organizaciones que realizan actividades de educación e investigación, así como de defensa de derechos. Para la Universidad de *Johns Hopkins* (UJH) este es un indicador de un tercer sector brasileño más orientado a las “funciones de élite” que a las de servicio a los pobres. Así, el subsector de las organizaciones que realizan actividades de servicios sociales se percibe significativamente menor al de otros países aunque es justamente en este segmento en donde se encuentran las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) cuyo caso es relevante toda vez que cuenta con un andamiaje institucional más maduro en relación con el de otros segmentos del sector no lucrativo de ese país.

La legislación de 1997 y 1999 reconoció a las organizaciones

⁵⁶ *Op. Cit.*

como entidades de interés público y se reguló la celebración de contratos de prestación de servicios con el gobierno mediante convenios de asociación denominados cartas de asociación o *parcerías*. Con este esquema, las organizaciones compiten por la asignación de contratos de prestación de servicios. Asimismo, en el año 2005 el gobierno emitió un decreto que modifica la Ley de Licitaciones para que las organizaciones puedan participar⁵⁷.

Paradójicamente, el fondeo gubernamental a las OSC de Brasil, aunque superior al de México, representa un todavía peso acaso marginal, del 9.84%, en la estructura financiera, lo que puede explicar, según la *UJH*, la limitada participación de los servicios sociales en la composición del tercer sector.

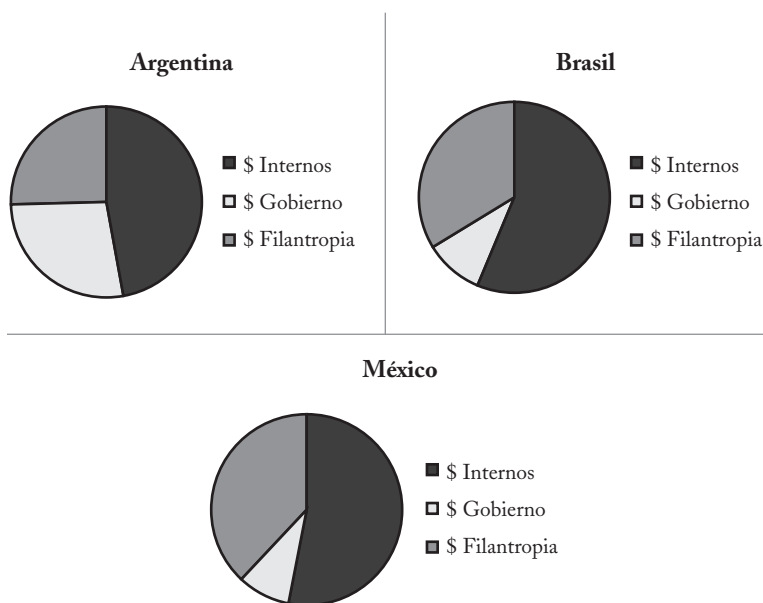
En el caso de **México** el fondeo gubernamental es menos significativo, el menor en la composición de la estructura financiera según el comparativo con Argentina y Brasil. La última actualización del estudio de la *JHU* en 2005, revela avances que dan cuenta de una distribución más equilibrada en las finanzas de las organizaciones. En la versión del estudio de la *JHU* de 1996 los recursos auto generados ascendían a 74.70%, es decir casi 22 puntos porcentuales más que en 2005; por su parte el fondeo público tuvo un ligero repunte al pasar de 7.5% en 1996 a 9% en 2005; mientras que el fondeo filantrópico paso de 17.9% al 38%⁵⁸.

⁵⁷ María Isabel Verduzco Verduzco, Jesús Leal Trujillo, Mónica Tapia Álvarez. Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: Análisis del programa de Coinversión Social. México: Alternativas y Capacidades AC; 2009.

⁵⁸ Johns Hopkins University. The Civil Society Sector at a Glance: México, 1995. Update 1/8/2005. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. ND. Disponible en: www.jhu.edu/cnp. 2010.

La gráfica siguiente revela las limitantes en la diversificación de fuentes de financiamiento en los tres países. En los tres se muestra una dependencia cercana al 50% en promedio de recursos auto generados y por tanto un relativa exposición a riesgos de mercado en tanto que buena parte de esos ingresos son generados por actividades de esa naturaleza.

Gráfica 4. Diversificación financiera del sector no lucrativo



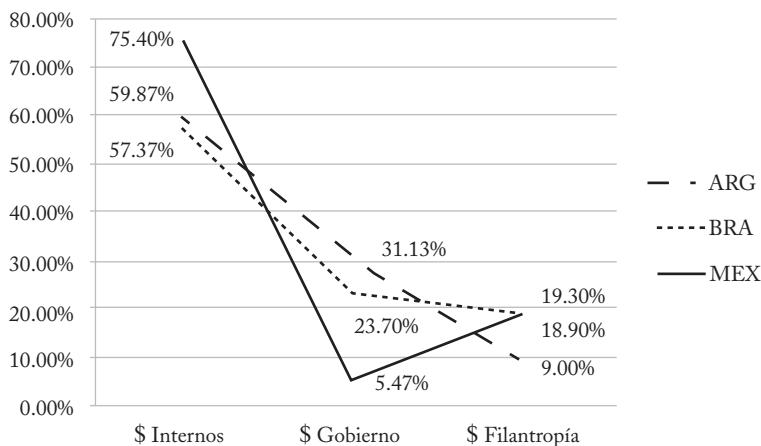
Fuente: Idem

Subsector asistencial

A diferencia del tercer sector brasileño, la composición del sector de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina y México descansa en buena medida en las organizaciones que desarrollan actividades de tipo asistencial y que prestan servicios sociales. Esto resulta relevante toda vez que tiene implicaciones en la estructura financiera de cada sector en cada país. En este sentido, la estructura financiera de las OSC cambia cuando se analiza, exclusivamente, a las organizaciones asistenciales. La gráfica siguiente da cuenta de estos cambios; en ella se observa que si bien en los tres países la primera fuente de financiamiento continua siendo la auto-generación de recursos, en México estos niveles superan más de 25 puntos porcentuales a sus pares de Argentina y Brasil.

Por otra parte, Argentina domina el escenario del fondeo público superando en 31 puntos porcentuales a Brasil y cuatro veces más a sus contrapartes mexicanas. Asimismo, los ingresos por filantropía, similares en el caso de México y Brasil, caen drásticamente en las organizaciones argentinas. En este caso se puede advertir que en Argentina, probablemente, las organizaciones asistenciales son fondeadas principalmente por el gobierno mientras que la escasa filantropía asigna recursos a otro tipo de organizaciones. Tenemos entonces que las empresas lucrativas y los individuos en Argentina y Brasil invierten más en organizaciones diferentes a las asistenciales; mientras que en México la filantropía destina sus recursos preferentemente a organizaciones de ese tipo.

Gráfica 5. Estructura financiera del subsector asistencial



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector Volumen 1*. Lester M Salamon & Helmut Anheier, Director y Director Asociado. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Johns Hopkins. Baltimore. 1996.

2.3 Una aproximación legal del financiamiento

La legislación para las organizaciones de la sociedad civil en Argentina, Brasil y México deviene del *Derecho Romano*. Esta acotación resulta relevante para el desarrollo del asociacionismo en nuestros países, al respecto en el caso de países de habla inglesa, el marco institucional proviene del *Common Law* en donde el derecho de asociación existe aún en la usencia de una ley que explícitamente lo permita⁵⁹. Por su parte, en el caso del Derecho Romano, es la ley la que da vida a ese derecho.

⁵⁹ Susan L. Q. Flatherty. *The International Guide to Nonprofit Law*, Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.; 1997.

Argentina

El Código Civil argentino reconoce personas de derecho privado y público, en este último caso advierte sobre la existencia de personas de derecho público no estatal y estatal. Así, la única persona jurídica de Derecho No Estatal es la Iglesia Católica, reconocida como tal en el artículo 33, inciso 3º; por tanto sus organizaciones son reconocidas como entidades de derecho público. Al respecto es importante recordar que el Artículo 2º Constitucional dispone que el Gobierno Federal sostiene el culto Católico Apostólico Romano, y en consecuencia hay mecanismos establecidos para el financiamiento de sus organizaciones, tanto de fe como de aquellas que brindan servicios de carácter asistencial.

En lo que se refiere a personas jurídicas privadas, el mismo artículo 33 del Código Civil argentino, reconoce a dos tipos de entidades sin fines lucrativos, las asociaciones y las fundaciones. Las asociaciones son figuras creadas por dos o más personas que se reúnen y comprometen mutuamente a aportar bienes en especie o en dinero, con una finalidad desinteresada y sin fines de lucro. Las fundaciones, por su parte, se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines.

Las organizaciones religiosas de afiliación no católica pueden optar constituirse bajo la figura de asociación o fundación, sin embargo, la mayoría las organizaciones inscritas en el Registro Nacional de Cultos No Católicos están constituidas como asociaciones y las menos como fundaciones⁶⁰.

⁶⁰ Maximiliano A. Batista. Tributación de entidades sin fines de lucro. Buenos Aires: Abeledo Perrot; 2009.

Las tres figuras legales, asociaciones, fundaciones y entidades religiosas pueden desarrollar actividades consideradas como asistenciales y orientadas a la salud, educación y asistencia social; no obstante, en la práctica, es común que las asociaciones sirvan a los objetivos de sus miembros con fines culturales, científicos o de investigación. Entre estas figuras encontramos a los sindicatos, cooperativas y mutualistas, estas dos últimas propias de la economía social.

De lo anterior podemos considerar que existen elementos para advertir el binomio religión-asistencia presente en la conformación de la estructura de las organizaciones argentinas. Efectivamente como se advierte en el Índice Cívico de la Sociedad Civil Argentina (2006):

En el país, destacan una serie de organizaciones más relacionadas con lo que puede denominarse el tercer sector. Este grupo, de una relación más intermitente y variable con los actores del mercado, el Estado y los medios de comunicación, se encuentra conformado por diverso tipo, entre ellas las vinculados a los credos (la Iglesia Católica, Cáritas, organizaciones de la comunidad judía, iglesias evangélicas), las de derechos humanos, las piqueteras y de trabajadores (ej. CTA), las organizaciones de cabildeo y de control político, y finalmente, el grueso de las ONG. Salvo tal vez el caso de la Iglesia Católica, estos actores cuentan con una influencia algo menor que sus contrapartes de la sociedad civil.

Así, la proporción de organizaciones asistenciales de origen religioso predomina posiblemente el espectro asistencial

en Argentina⁶¹ lo que puede explicarse a partir de la existencia de una obligación financiera del Estado para financiar organizaciones de derecho público no estatal en donde encuentran cabida las organizaciones de índole religiosa que desarrollan actividades asistenciales.

Por otra parte, de comparar los indicadores de organizaciones por cada diez mil habitantes con los niveles de ingreso gubernamental en su estructura financiera, se puede inferir que hay evidencia empírica de que a mayor financiamiento público mayor número de organizaciones se crean, el caso argentino serviría para este propósito. Sin embargo, dado que el financiamiento es una obligación del Estado exclusiva para con las organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica, este crecimiento puede estar inducido por el propio Estado para cierto tipo de organizaciones y no para el sector en su conjunto, es decir limitada al fomento de aquellas con quienes las tensiones y conflictos son menores.

En cuanto a la provisión de recursos gubernamentales para la sostenibilidad financiera de las organizaciones, el caso argentino da pauta para el análisis de la dependencia de recursos y su efecto en la autonomía de las organizaciones. En el caso del financiamiento público a organizaciones, particularmente

61 Si bien no existen registros que segmenten la información sobre el porcentaje de organizaciones religiosas de la Iglesia Católica en Argentina que desarrollen actividades de tipo asistencial, se puede inferir su dimensión a partir de las contribuciones del tercer sector considerando organizaciones religiosas y no religiosas. En este sentido, el comparativo de Johns Hopkins revela que la contribución al PIB del sector, del 5.1%, se eleva al 6.3% de considerar las religiosas, en tanto que el empleo total pasa del 4.4% de la PEA del sector al 7.7% si se consideran las de tipo religioso. Esta dimensión se acentúa al comparar el empleo en el sector de servicios donde pasa del 11% al 18% de considerar estas organizaciones.

vinculadas a la Iglesia Católica, este pudiera suponer una menor autonomía de las OSC frente al Estado. Así, la correlación entre financiamiento público y mayor número de organizaciones puede ser artificial, en tanto que el financiamiento público supone un nivel de dependencia o pérdida de autonomía de las organizaciones respecto a sus donantes. Casos en los que la autonomía de una organización es vulnerada por el financiamiento externo, sea público o privado, son recurrentes en todos los países. Por lo tanto, esta asociación puede representar un riesgo derivado del propio del entorno financiero del sector al que todas las organizaciones se enfrentan. De esta forma, los controles para la preservación de la autonomía organizacional se ubican en los procesos de decisión colectiva; es decir, en los procedimientos de toma de decisiones democráticos de los consejos directivos o patronatos, así como en la pertinencia de un marco legal que limite las posibilidades de cooptación del Estado o del mercado, que privilegie la autonomía de decisión de las organizaciones, y que disponga de financiamientos públicos y privados con reglas y procedimientos claros que además estén sujetos al monitoreo y controles en los que también las propias organizaciones y ciudadanos participen.

Analizar la contraparte puede ayudar a explicar mejor las limitantes de esta supuesta correlación. En este sentido, pongamos el ejemplo de organizaciones que tienen por política no acceder a recursos de gobierno sea por preservar su autonomía o sea como mecanismo de legitimidad. En esta situación, esta acción puede también interpretarse como auto exclusión, innecesaria sobre todo cuando el marco institucional se construye desde una perspectiva de derechos en donde el rechazo a esos incentivos, provistos como obligación del Estado, por ejemplo,

se asimila más al concepto de marginalidad política que al de autonomía. Es decir, en una democracia y en un sistema de acceso universal de derechos no debería haber cabida para renunciar a ellos toda vez que estos emanan de un consenso superior a las negociaciones de poder.

En el terreno fiscal, si bien es el Congreso el que define las leyes y por tanto las excepciones a las mismas, desde la reforma constitucional de 1994, el Poder Ejecutivo argentino puede promulgar parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (veto parcial), esta facultad del Ejecutivo se ha extendido a la eliminación de exenciones tributarias para determinadas actividades desarrolladas para organizaciones no lucrativas, tal es el caso de la eliminación de la exención del IVA para entidades sin fines de lucro respecto a los servicios de asistencia sanitaria, médica y paramédica, así como las disposiciones de la Ley 25,414 en donde faculta al Poder Ejecutivo para crear o eliminar exenciones, exceptuado aquellas que benefician los consumos que integran la canasta familiar o las economías regionales, Sociedades Cooperativas, Mutuales, Asociaciones y Obras Sociales Sindicales; disminuir tributos y tasas de orden nacional, con el objeto de mejorar la competitividad de los sectores y regiones y atender situaciones económico sociales extremas. Autorizar la devolución, acreditación o compensación con otros tributos de los saldos a favor a que se refiere el primer párrafo del artículo 4 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (1997), así como regímenes de regularización y facilidades de pago⁶².

⁶² Ley 25.414. Delegación del ejercicio de atribuciones legislativas. Materias determinadas de su ámbito de administración. Emergencia pública. Alcances <http://iusnews.50webs.com/legislacion/nacional/25414.htm>

Cualesquiera que sean las motivaciones que llevaron al legislativo a ceder estas facultades, representa un riesgo para la autonomía de las organizaciones en su conjunto. Esta ventana legal puede abrir la puerta para que el gobierno ejerza facultades de control con riesgo de cooptación.

El tratamiento fiscal de las organizaciones no sólo atraviesa por las disposiciones de ley que emita el Congreso, en cambio los trámites administrativos definidos por el Ejecutivo hacen posible, en gran medida, el desempeño de la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones. En este sentido, el otorgamiento de la exención tributaria de las organizaciones asistenciales de Argentina puede ser de dos tipos, automática o a solicitud. En el caso de las organizaciones que desarrollan actividades de tipo asistencial la exención es a solicitud, solamente es automática para las asociaciones sindicales, los partidos políticos, las asociaciones cooperadoras escolares y los Institutos de Vida Consagrada y Sociedades de Vida Apostólica pertenecientes a la Iglesia Católica.

Cuando se solicita la exención, ésta puede o no ser otorgada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En caso de una resolución negativa, las organizaciones pueden canalizar su inconformidad ante un juez administrativo y, en caso de ser denegada, aún se puede acudir a la Dirección General Impositiva. En síntesis, ante una negativa de la exención tributaria, las organizaciones argentinas tienen una vía de apelación independiente de quien otorga la autorización, esto representa un mecanismo de protección contra la discrecionalidad de las autoridades.

En el análisis de las diversas disposiciones fiscales, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta en Argentina, determinado sobre la base de los activos de las organizaciones residentes y los establecimientos permanentes de personal del exterior, o Impuesto sobre la Renta en Brasil y México, constituyen la piedra de toque de los incentivos para la sostenibilidad financiera de las organizaciones, ya que es la que da origen a otras exenciones de impuestos de diferente naturaleza. Así la Ley 20,628 de Impuesto a las Ganancias establece varias exenciones para entidades no estatales, entre ellas las instituciones religiosas, las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, salud pública, caridad, beneficencia, educación e instrucción, científicas, literarias, artísticas, gremiales y las de cultura física o intelectual. Para obtener dicha exención es indispensable que se cumpla con los siguientes requisitos:

- Que las ganancias y patrimonio social se destinen a los fines de su creación y que en ningún caso se distribuyan entre los socios,
- Quedan excluidas de esta exención aquellas entidades que obtienen sus ingresos, en todo o parte, de la explotación de espectáculos públicos, juegos de azar, carreras de caballos y actividades similares,
- No aplica la exención a fundaciones, asociaciones o entidades civiles de carácter gremial que desarrollen actividades industriales o comerciales.

Respecto de los impuestos provinciales argentinos, destaca la Ley 23,548 regulatorio del Impuesto Inmobiliario,

Impuesto sobre Ingresos Brutos, Impuestos sobre la Propiedad Automotor y el Impuesto de Sellos.

Un aspecto relevante es la poca claridad que tiene la ley sobre las definiciones de beneficencia y asistencia social tanto en la legislación federal como provincial, situación que es importante en tanto son la base para fijar criterios de inclusión o exclusión para la exención de impuestos. En este sentido, la provincia de Mendoza es de las pocas que tiene un exención clara para entidades de asistencia social que enuncia las actividades de educación, ayuda o rehabilitación de discapacitados, minusválidos, jubilados, pensionados y dependientes de las drogas, alcohol y similares, en lo referente a su educación, ayuda y/o rehabilitación, así como atención a sectores en desamparo, niños, adolescentes, ancianos y mujeres cabeza de familia.

Como advierte Batista⁶³,

...en la práctica, salvo el caso de Mendoza, la dirección provincial de rentas correspondiente, tiene un concepto elástico y bastante discrecional para otorgar o no una exención, siempre que la entidad no tenga fines de lucro y provea de bienes o servicios a la comunidad.

Así, con esta advertencia, tenemos que las exenciones para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aplican en algunos casos de oficio y otros por solicitud, en el primer caso la Dirección de Rentas en la normativa "B" 48/2006 definió el nombre de las organizaciones a las que se les concedería este privilegio y para todas aquellas cuyo nombre no aparezca deberán tramitar la solicitud correspondiente.

⁶³ *Op. Cit.*

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

La resolución de esa solicitud está supeditada a la calidad y las actividades realizadas por la organización que lo solicita. Así, para efectos de comprobar la calidad de la organización se debe presentar un certificado expedido por el organismo oficial competente, y en lo referente a las actividades, es necesario presentar un certificado de personalidad jurídica y un ejemplar de los estatutos.

Esta exención se renueva por periodos de cinco años ante la Dirección General de Rentas y en caso de que derivado de la revisión se detecten incumplimientos es posible la imposición de multas y sanciones. Cabe resaltar que en Argentina solo hay cinco provincias que otorgan la exención de impuesto inmobiliario, entre ellas Buenos Aires, en donde basta que la organización sea contribuyente para gozar del beneficio. Las lagunas conceptuales respecto de lo que cada provincia comprende por beneficencia o asistencia social, sumado a la discrecionalidad con que se definen los incentivos de exención y los trámites necesarios para su presentación, constituyen fuertes rezagos en el andamiaje institucional de las organizaciones a nivel provincial.

El siguiente cuadro resume las características del marco legal argentino.

Cuadro 9. Marco legal de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
Interés público	Las organizaciones asistenciales religiosas son de Derecho Público No Estatal. Todas las demás asociaciones o fundaciones son de Derecho Privado	Código Civil. Art. 33
Organizaciones asistenciales reconocidas por ley	Fundaciones y Entidades Religiosas Católicas para el caso de actividades asistenciales de bienestar general. Las Asociaciones se definen como de auto beneficio o de membresía	Constitución Nacional y Código Civil. Art. 33
Actividades asistenciales reconocidas por ley	Religión, educación, salud y servicios asistenciales	Ley Fundaciones 19,836. Entidades Religiosas: Constitución y Código Civil
Reconocimiento gubernamental	Entidades Religiosas Católicas reconocidas por la Constitución Nacional. Fundaciones deben registrarse ante la Inspección General de Justicia y presentar "Certificado de Buena Conducta" de los fundadores, expedido por la Policía Federal. Entidades Religiosas No Católicas además ante el Registro Nacional de Cultos.	Resolución General No. 6/80 para la inscripción de Asociaciones y Fundaciones. Resolución General 1/93 de la Inspección General de Justicia
Patrimonio	Disuelta o acabada la organización, los bienes y acciones que a ella pertenecían tendrán como destino a otra organización sin fines lucrativos y exenta de impuestos. En términos generales, una vez disuelta, el destino de los activos y recursos será el previsto en sus estatutos, y si nada hubiese dispuesto el Cuerpo Legislativo decidirá sobre los mismos.	Código Civil. Art. 50

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
Procedimiento para el registro público de organizaciones asistenciales	Las organizaciones religiosas católicas y las no católicas se inscriben en registros diferentes. Solicitud de exención tributaria ante la Administración General de Ingresos Públicos.	
Tratamiento fiscal	En caso de negativas de exención se tienen tribunales independientes y distintas instancias de apelación. Quedan gravadas del impuesto las ganancias de fundaciones que se distribuyan a cualquier persona interna en un importe superior al 50% de las tres mejores remuneraciones del personal administrativo, o cuando a pesar de tenerlo impedido efectúen remuneraciones a las personas definidas en los estatutos. Las donaciones deducibles de impuestos sobre las ganancias están topadas hasta un máximo del 5% de la utilidad neta del donante.	Ley 20,628 de Impuesto a las Ganancias
Ingresos por actividades no relacionadas	Las Entidades Religiosas Católicas reciben ingresos dle Estado. Existen impuestos federales y provinciales. En el caso de exención de impuestos provinciales se realiza mediante solicitud. Los ingresos por actividades no relacionadas están sujetas al pago de impuestos.	Constitución Nacional Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires Ley 20,628 de Impuesto a las Ganancias
Rendición de cuentas	No hay legislación que obligue a las organizaciones asistenciales a suministrar información al público respecto de su funcionamiento.	

Brasil

Brasil dispone de mecanismos para el financiamiento público de las organizaciones de utilidad pública no estatal. Así, se muestra un esquema de mayor universalidad en el fomento a sus organizaciones, en donde existe una definición en la relación Estado y organizaciones. La legislación brasileña distingue dos tipos de organizaciones del sector, la primera de ellas reconocidas como de *Utilidad Pública Federal* y las segundas certificadas como de *Fines Filantrópicos*.

Las asociaciones de utilidad pública fueron establecidas inicialmente en la Ley No. 91 de 1935 para aquellas que sirviesen desinteresadamente a la colectividad. Durante el gobierno de Getúlio Vargas, mediante el decreto de Ley No. 525 se creó el Consejo Nacional de Servicio Social (CNSS) vinculado al Ministerio de Educación para centralizar, fiscalizar y establecer subvenciones de gobierno para las organizaciones que desarrollan obras sociales públicas y privadas. Para el año de 1951 el CNSS fue transferido al Ministerio de Acción Social y para 1993 este Consejo es sustituido por el Consejo Nacional de Acción Social (CNAS)⁶⁴ que por primera vez estaría estructurado por un órgano compuesto por autoridades y la sociedad civil, es decir un mecanismo similar al modelo de las Juntas de Asistencia Privada de México solo que a diferencia de este, el brasileño tiene carácter federal con ramificaciones en los municipios. Su fundamento descansa en la Ley Orgánica de Asistencia Social del cual se desprenden los Consejos Municipales de Asistencia.

⁶⁴ Hasta el año de 1988 la asistencia social es concebida como un derecho ciudadano en el artículo 195 de la Constitución.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Respecto de las organizaciones de fines filantrópicos, después del régimen de Vargas se incluyeron a estas asociaciones para que gozaran de las mismas exenciones que las de utilidad pública federal, reconocidas hasta la Constitución de 1967, pero condicionadas a la obtención del certificado avalado por el CNSS en donde se les catalogaba como entidades de fines filantrópicos.

Tanto las asociaciones de utilidad pública federal como las de fines filantrópicos tienen acceso a deducciones sobre el Impuesto sobre la Renta, exención de contribuciones patronales de seguridad social y la posibilidad de establecer convenios con instituciones del Estado para recibir subvenciones.

Desde una perspectiva legal, las organizaciones del sector en Brasil pueden ser de dos tipos, asociaciones y fundaciones según el Código Civil brasileño en su artículo 16. Tal y como sucede en el caso de Argentina, las fundaciones son organizaciones establecidas para administrar activos de un fundador de acuerdo a los intereses de éste y tienen como beneficiarios a personas externas a la organización.

Para efectos fiscales en Brasil se distinguen dos tipos de organizaciones:

- **Entidades inmunes:** definidas por la Constitución Federal, siendo éstas los templos de cualquier culto, los partidos políticos incluyendo sus fundaciones, sindicatos, instituciones de educación y asistencia social sin fines de lucro, las dos últimas de utilidad pública federal. Estas organizaciones tienen exención de impuestos sobre el patrimonio, la renta y los servicios.
- **Entidades exentas:** son instituciones de fines filantrópicos,

recreativos, culturales y científicos; y las asociaciones civiles que prestan servicios para los cuales hayan sido instituidas y los coloquen sin fines lucrativos a disposición de las personas. En este caso la exención aplica exclusivamente para el Impuesto sobre la Renta.

Así, el tratamiento sobre la prohibición de la distribución de las ganancias y patrimonio entre los socios o colaboradores de las organizaciones tiene una peculiaridad. Si bien las entidades inmunes tienen la obligación de que su patrimonio, en caso de disolución, se transfiera a otra entidad similar, la situación es más flexible en las organizaciones exentas, en donde se tiene previsto la devolución a los donantes y fundadores del dinero, bienes o derechos que oportunamente hubieran donado a una entidad sin fines de lucro. En estos casos la diferencia entre el valor del dinero o de los bienes y derechos recibidos, y el valor del dinero o de los bienes y derechos entregados, estará sujeto a impuesto. En otras palabras, mientras que las organizaciones de utilidad pública, como las asistenciales, tienen impedimentos para distribuir activos en casos de disolución, las organizaciones de fines filantrópicos sí lo pueden hacer.

En materia tributaria la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 impone prohibiciones al poder fiscal de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios para instituir impuestos sobre los templos de cualquier culto y sobre el patrimonio, la renta o los servicios de los partidos políticos, sus fundaciones, sindicatos, instituciones de educación y asistencia social sin fines de lucro,

una vez cumplidos los requisitos de ley⁶⁵. Además, establece en el artículo 195 que las entidades benéficas de asistencia social que cumplan con las exigencias de ley, están exentas de la contribución para la seguridad social. Adicionalmente, tal y como sucede en Argentina, las organizaciones del Brasil están exentas del Impuesto Inmobiliario, siempre que la organización sea la propietaria del inmueble y que el destino del mismo sea para las actividades objeto de bien público.

En materia de autorización para la expedición de recibos deducibles del Impuesto sobre la Renta para donaciones realizadas por privados, en Brasil están reconocidas como susceptibles de ese derecho las instituciones dedicadas a la asistencia social. La Ley 9249/95 en su artículo 13 reconoce como deducibles aquellas donaciones a entidades civiles que ofrecen servicios gratuitos en beneficio de empleados de la persona jurídica donante y sus dependientes o de la comunidad donde actúen y que sean reconocidos de utilidad pública. No todas las organizaciones no lucrativas gozan de la autorización para la deducibilidad de impuestos.

Análisis aparte merecen las ya citadas organizaciones de utilidad pública federal conocidas como OSCIP, Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, título dado por el Ministerio de Justicia de Brasil, similar a la Sección 501 (c)(3) en los Estados Unidos de América o a las Donatarias Autorizadas en México. Las OSCIP se regulan bajo la Ley 9790/99 con el propósito de fortalecer las capacidades e incidencia en políticas públicas de las organizaciones dedicadas al desarrollo social y al fortalecimiento del Estado en

⁶⁵ Artículo 150. Inciso VI. Apéndice B y C. Constitución de la República Federativa de Brasil.

la construcción de capital social (Ferrarezi 2001). En opinión de Ferrarezi⁶⁶:

... dada la heterogeneidad de las organizaciones que integran el tercer sector una legislación que tratase de la misma forma a todas no era posible, por ese motivo se optó por crear una nueva regulación para una parte del sector público no estatal...y que diferenciara del universo del tercer sector a aquellas organizaciones que efectivamente tuvieran una finalidad pública, reconociendo legalmente a organizaciones de la sociedad civil cuya actuación es un espacio público pero no estatal y que hasta entonces no tenían ningún acceso a ninguna forma de regulación.

La característica principal de las OSCIP es que son organizaciones sin fines de lucro que producen bienes y servicios de carácter público. Se diferencian de las organizaciones filantrópicas como las de salud y educación privadas que están obligadas por ley a destinar parte de sus servicios de forma gratuita, pero en la realidad tienen fines lucrativos y no están volteadas íntegramente al bien común ya que son presididas bajo la lógica de mercado (Ferrarezi, 2001)⁶⁷.

Así, el objetivo de las OSCIP es facilitar el surgimiento de alianzas y acuerdos con todos los órdenes de gobierno y organismos públicos (federal, estatal y municipal). Sin embargo, a diferencia de otras organizaciones que no gozan de este estatus, las OSCIP atraviesan por un proceso de comprobación de requisitos legales de transparencia administrativa, principalmente, que una vez cubiertos reciben un certificado expedido por el Ministerio de Justicia en donde se asienta

⁶⁶ Elisabete Ferrarezi. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil. CLAD Reforma y Democracia. 2001; 20.

⁶⁷ *Ibid*

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

que han cumplido con los requisitos de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley N ° 9790/1999 y que se trata de organizaciones que actúan bajo fines públicos lo que les ha dotado de mayor credibilidad ante las autoridades y donantes. No obstante, ser una OSCIP es una opción institucional, no una obligación.

De esta forma, en lo que respecta al marco legal, Brasil ha logrado consolidar un modelo mucho más claro de organizaciones de interés público no estatal que se distingue del argentino en tanto privilegia un determinado tipo de organizaciones; y del desarticulado modelo mexicano que explico a continuación.

El siguiente cuadro resume las características del marco legal brasileño.

Cuadro 9. Marco legal de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
Interés público	Organizaciones de interés público	Constitución Federal Art. 5
Organizaciones asistenciales reconocidas por ley	Fundaciones para el caso de actividades asistenciales de interés público. Las Asociaciones se definen como de auto beneficio o de membresía	Código Civil. Art. 16
Actividades asistenciales reconocidas por ley	Educación y asistencia social	Constitución Federal
Reconocimiento gubernamental	Reconocimiento de interés público (OSCIP) otorgado por el Ministerio de Justicia	Constitución Federal. Art. 5. Ley 9790/1999
Patrimonio	La autoridad determina si los activos reportados son suficientes para cumplir su objetivo social. En caso de disolución, las organizaciones inminentes destinan los recursos y bienes a organizaciones no lucrativas similares. Para las organizaciones exentas se tiene previsto la devolución a los donantes, fundadores, etc.	Ley 9532/97
Procedimiento para el registro público de organizaciones asistenciales	La creación de una organización no depende de la autorización gubernamental. Sin embargo, el Ministerio de Justicia interpone un procedimiento para ser considerada Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)	Código Civil. Art. 24. Ley 9790/1999

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
	<p>El gobierno central, los estados, municipios y el distrito federal no pueden cargar impuestos sobre activos, ingresos o servicios recibidos o brindados, siempre que éstos estén relacionados con sus actividades.</p> <p>Las instituciones de educación y asistencia social no están obligadas a presentar declaración de ingresos.</p> <p>Las instituciones de educación y asistencia social están reguladas directamente por el Buró Federal de Impuestos y están obligadas a presentar, cada mes de junio, la Declaración de Exención de Impuesto sobre Corporaciones.</p>	<p>Constitución Federal. Art. 150</p>
Tratamiento fiscal	<p>Exención de contribuciones de seguridad social de sus empleados.</p> <p>Elegibles para recibir recursos del gobierno.</p> <p>Otorgar recibos deducibles de impuestos por donaciones recibidas hasta un máximo del 10% de la utilidad neta del donante.</p> <p>Elegibles para recibir ingresos por parte de la Lotería Federal.</p> <p>Elegibles para organizar rifas con la autorización del Ministerio de Finanzas</p> <p>Exención del pago de depósitos mensuales al Severence Payment Fund (similar a un seguro de separación laboral)</p>	<p>Ley del Impuesto al Ingreso. Art 126 y 130</p>
Ingresos por actividades no relacionadas	<p>Los ingresos no relacionados no pueden distribuirse entre los miembros o directivos. Estos ingresos no están exentos del pago de impuesto.</p>	<p>Constitución Federal. Art. 150</p>
Rendición de cuentas	<p>No hay legislación que obligue a las organizaciones asistenciales a suministrar información al público respecto de su funcionamiento.</p>	<p>Ley del Impuesto al Ingreso. Art. 130</p>

México

Existen dos figuras que legales predominan en el universo de organizaciones de la sociedad civil, la Asociación Civil (AC) y la Institución de Asistencia Privada (IAP). A diferencia de las AC, las IAP son reguladas y supervisadas por las Juntas de Asistencia Privada de las entidades federativas en donde se cuenta con una Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Entre las atribuciones de estas juntas u organismos homólogos están la de aprobar su presupuesto, la inversión en bienes inmuebles, el programa de trabajo, así como de recibir informes anuales sobre sus actividades y recursos. A la fecha de esta investigación, existen 16 entidades federativas que todavía no cuentan con Leyes Estatales de Asistencia o Beneficencia Privada y por tanto tampoco tienen una figura legal explícitamente asistencial registrada en esos estados (Institución de Asistencia Privada, Institución de Beneficencia Privada, Fundación de Beneficencia Privada, Asociación de Beneficencia Privada).

La siguiente tabla da cuenta de la distribución por figuras legales en el sector asociativo mexicano.

Cuadro 11. Figuras legales más comunes

Figura Jurídica	Donatarias Autorizadas	% respecto del total de Donatarias	Cluni 2007	% respecto del total del Cluni
AC	3,974	77%	5,171	89%
IAP-IBP	1,170	23%	678	11%
Total	5,144	100%	5,849	100%

Fuente: Cuadro extraído de Michael D Layton; Sergio García; et. al. Financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México. Donativos privados 2007. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cd. Juárez, 2012.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

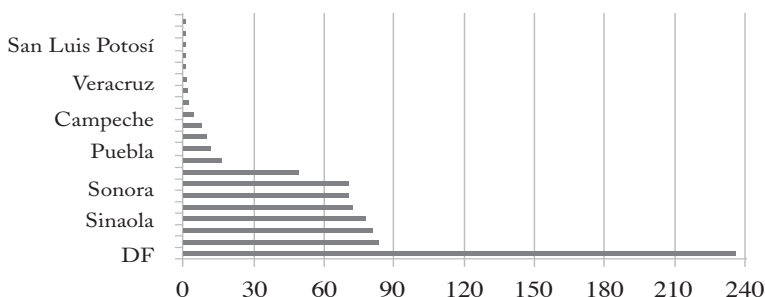
Las AC están definidas en el artículo 2670 del Código Civil en donde se establece que son asociaciones para realizar un bien común que no esté prohibido por ley y que no tenga carácter preponderantemente económico. Estas organizaciones pueden ejecutar actos tanto de desarrollo como de asistencia social sin que exista una regulación específica, salvo lo dispuesto en el propio Código Civil.

Las IAP por su parte, están establecidas en las Leyes Estatales de Instituciones de Asistencia Privada cuyo marco normativo es la Ley General de Asistencia, lo que les concede la categoría de interés público. La Coordinación Nacional de Juntas⁶⁸ (órgano que agrupa a la juntas de las entidades federativas) informó que tenían registro de 2,653 organizaciones asistenciales dadas de alta ante 16 juntas de Asistencia Privada u organismos análogos, bajo las figuras de IAP, IBP, FBP, ABP y en el caso especial de Hidalgo, como AC (Hidalgo no cuenta con una Ley de Instituciones de Asistencia Privada pero sí con una Junta General de Asistencia que realiza funciones de supervisión de organizaciones que siendo AC son también asistenciales).

Paradójicamente, los datos del Registro Federal del Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) 2010, indican apenas 810 instituciones asistenciales registradas (IAP, IBP, FBP, ABP), aunque con un crecimiento de 19% respecto del año 2007.

⁶⁸ www.conajap.org

Gráfica 6. Distribución de organizaciones asistenciales por Entidad Federativa (CLUNI, 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Federal de OSC.

Si bien existen estas dos figuras legales, el sector está dominado por organizaciones que realizan actividades asistenciales, particularmente hay dos explicaciones, la primera que es común a Argentina y Brasil, deviene del origen asociativo de la tradición cristiana de las obras de caridad, mientras que la segunda responde a mayores incentivos fiscales y financieros para este subsector. De esta forma, al ser las organizaciones que realizan actividades asistenciales las que predominan, es común que sea a partir de esta visión que se construya la relación OSC - gobierno.

Esta visión asistencial del sector ha provocado que las organizaciones sean vistas bajo una óptica instrumental en la que se les confieren cualidades de producción y distribución de bienes y servicios públicos, siendo justamente bajo esta lógica que las disposiciones jurídicas mexicanas se han construido, tal es el caso de la Ley Federal de Fomento a las

Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta perspectiva ha propiciado que el imaginario colectivo asocie al sector con una serie de iniciativas orientadas a la asistencia social, a la caridad cristiana o a la responsabilidad social; mutilando, por lo menos en la percepción colectiva, la idea de una sociedad civil políticamente activa.

En ambos casos, tanto las IAP como las AC, pueden estar sujetas a regulaciones adicionales a partir de su decisión de acceder a recursos públicos o privados, en el primer caso estarán reguladas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento), y en el segundo por los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta referentes a la autorización como donatarias autorizadas para expedir recibos deducibles de impuestos por concepto de donativos privados.

En el mismo sentido de la regulación, las leyes que muestran mayores niveles de sensibilidad en el desempeño de las OSC mexicanas, es decir que impactan en mayor medida su desarrollo se trazan en dos ejes:

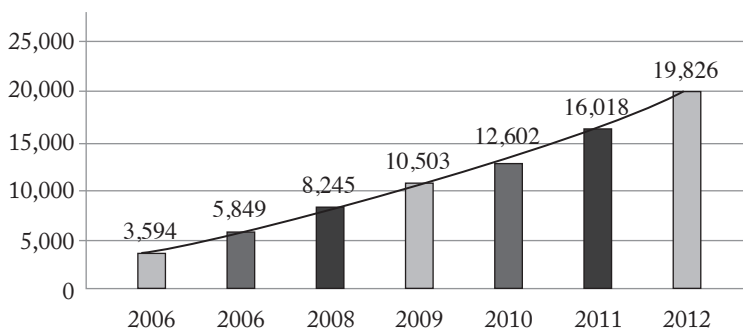
1. La regulación sobre la figura legal, IAP exclusivamente, por medio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en las entidades federativas.
2. La regulación sobre las actividades, IAP y AC, por medio de la Ley de Fomento y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

De esta forma, la confección del marco legal en estos dos sentidos ha generado costos adicionales a las IAP en tanto que a un nivel de regulación mayor, y por tanto un costo de cumplimiento más elevado, reciben las mismas prerrogativas fiscales que las AC. Así, los incentivos están dados para que

exista un mayor número de AC que desarrollan actividades asistenciales que IAP. Es decir, una vez planteada la posibilidad de constituir una organización que ejecutará actividades de tipo asistencial, sus fundadores realizarán una sencilla ecuación financiera en la que optarán por la figura que, para un mismo fin, tenga menores requerimientos legales y menores costos asociados al cumplimiento de la ley, esto representa, naturalmente, una inclinación inmediata por la AC.

Por otra parte, existen dos tipos de incentivos financieros para las OSC, por la vía del financiamiento y por la ruta de la exención de impuestos. En el caso del financiamiento público es preciso contar con un alta ante el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil para adquirir el derecho de acceder a apoyos, estímulos públicos, asesoría y capacitación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Como se muestra en la siguiente gráfica, este Registro muestra niveles de crecimiento sostenido, medido por el número de claves únicas de inscripción (CLUNI) otorgadas.

Gráfica 7. Crecimiento de OSC con CLUNI

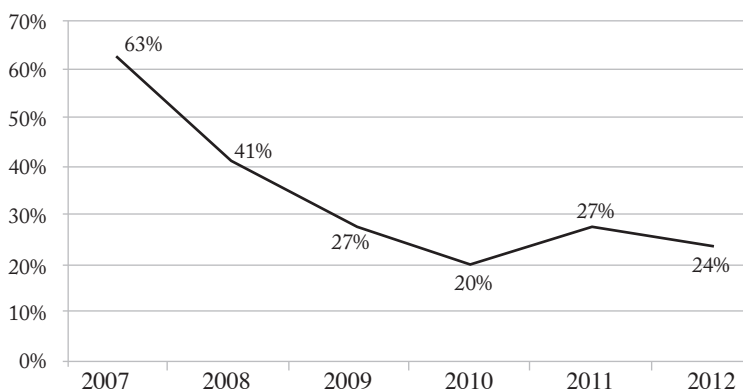


Fuente: Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Si bien la gráfica muestra una tendencia alcista con un promedio de 2,705 OSC con CLUNI incorporadas anualmente, al analizar el ritmo de crecimiento (ver siguiente gráfica) se observa una desaceleración en la incorporación de nuevos registros.

Gráfica 8. Tasas de crecimiento de OSC con CLUNI respecto del año previo



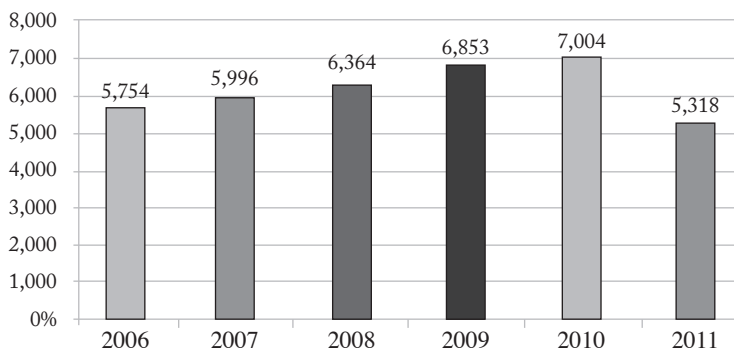
Fuente: Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Por su parte, el financiamiento privado tiene un incentivo fiscal específico derivado de la autorización de las OSC para 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, según el Título III de la Ley del ISR. En este sentido, el número de donatarias autorizadas ha tenido tendencias marginales a la alza, poco comparables con las del Registro Federal de OSC. En este caso las tasas de crecimiento son de un sólo dígito en todos los años, salvo en 2011 donde se

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

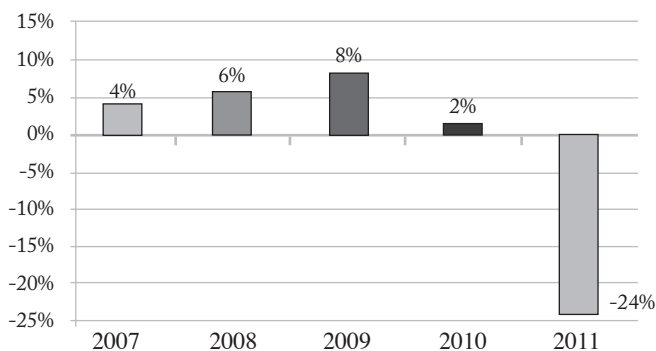
registró una disminución del 24%. Las gráficas que a continuación se muestran dan cuenta de un marginal aumento en el número de DA y de un ritmo que en perspectiva es decreciente.

Gráfica 9. Crecimiento de donatarias autorizadas



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gráfica 10. Tasas de crecimiento de DA
respecto del año previo



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Por el lado de los incentivos por la vía de exenciones fiscales la ley aplica por igual a las IAP que a las AC en tanto que no es suficiente el reconocimiento como organizaciones de interés público (definición establecida en la Ley General de Asistencia para las IAP) para acceder a ellas. Igual que en Argentina y Brasil, para tales efectos se debe solicitar ante la autoridad hacendaria la autorización correspondiente, y es hasta obtenida ésta que surten los efectos de exención respecto del Impuesto sobre la Renta. En este caso, como se analizara posteriormente, las barreras de entrada para la obtención del estatus de donatarias y los altos costos asociados al cumplimiento de las disposiciones en la materia, explican en parte los bajos ritmos de acceso a ese incentivo fiscal.

El siguiente cuadro sintetiza la información respecto del caso México.

Cuadro 11. Marco legal de las organizaciones de la sociedad civil en México

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
Interés público	Organizaciones de interés público	Ley de Asistencia Social
Organizaciones asistenciales reconocidas por ley	Instituciones de Asistencia Privada (IAP) para el caso de actividades asistenciales, así como Asociaciones civiles (AC) que desarrollan estas y otras actividades. Las IAP tienen un marco regulatorio específico, no así las AC.	Ley de Instituciones de Asistencia Privada (Estatal)
Actividades asistenciales reconocidas por ley	Asistencia social, asistencia jurídica, salud y desarrollo comunitario	Ley de Asistencia Social
Reconocimiento gubernamental	Registro ante la Junta de Asistencia Privada Estatal (JAP)	Ley de Instituciones de Asistencia Privada (Estatal)
Patrimonio	La autoridad tiene facultades para supervisar y requerir información respecto al patrimonio de la organización. Una vez disuelta debe entregar los bienes y recursos a otra organización similar y no puede repartirlo entre sus fundadores o colaboradores. Si es donataria deberá entregarla a una organización similar exenta.	Ley de Instituciones de Asistencia Privada (Estatal). ley del Impuesto sobre la Renta.
Procedimiento para el registro público de organizaciones asistenciales	La creación de una organización no depende de la autorización gubernamental. Sin embargo, la JAP da de alta a la IAP ante el Registro Nacional de Instituciones de Asistencia Social. El Instituto Nacional del Desarrollo social da de alta, a las IAP que lo soliciten, ante el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil. Existen otros dos registros públicos voluntarios.	Ley de Asistencia social. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Categoría	Disposición legal	Marco normativo
Tratamiento fiscal	No existe exención automática de impuesto federal por ser IAP	Ley de Impuesto sobre la Renta
	Solo las organizaciones autorizadas por el Sistema de Administración Tributaria para expedir recibos deducibles del Impuesto sobre la Renta tienen beneficios sobre este impuesto y sobre el Impuesto Empresarial a Tasa Única.	
	Otomar recibos deducibles de impuestos por donaciones recibidas hasta un máximo del 7% de la utilidad neta del donante.	
Ingresos por actividades no relacionadas	Elegibles para recibir recursos del gobierno siempre que estén registradas ante el Instituto Nacional de Desarrollo social.	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC
	La exención en pago de impuestos y derechos locales está determinado por la legislación estatal.	
	Los ingresos no relacionados no pueden distribuirse entre los miembros o directivos. Estos ingresos no están exentos del pago de impuesto, sin embargo a partir de 2011 y hasta 2013 tendrán crédito fiscal por el importe excedente.	
Rendición de cuentas	Existen reportes limitados al aspecto fiscal de las organizaciones. La autoridad fiscal dispone de una página web par consultar los informes contables de las donatarias exclusivamente.	Ley del Impuesto sobre la Renta

2.4 A manera de conclusión

En los tres países la piedra de toque del sistema de incentivos se sitúa en dos factores, el primero, en la concepción del papel que desempeñan las organizaciones en la estructura social, política y económica; y como consecuencia de ello, el segundo, que establece los mecanismos y disposiciones para fomentar su crecimiento y consolidación a través de la provisión de fondos, apoyos y su tratamiento fiscal. Es justo en estos factores donde el reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil como de utilidad pública cobra vida o se vuelve en letra muerta.

Las OSC de los países latinoamericanos se distinguen por un nivel asociativo bajo en comparación con otras naciones, en consecuencia por bajos niveles de contribución económica a su Producto Interno Bruto y a la Población Económicamente Activa. Las diferencias respecto de sus contrapartes en otros continentes tienen diversas respuestas, entre ellas las históricas, que explican el nacimiento asociativo pos colombino a partir del papel que jugó la Iglesia Católica en su configuración; así como culturales en donde el fenómeno asociativo surge a partir de instituciones impuestas. En este sentido, afirma Bernardo Toro ⁶⁹;

...mientras que en Estados Unidos las familias de distintas nacionalidades llegaron a hacer un proyecto un común y a partir del ello conformaron instituciones emanadas de ese proyecto, como por ejemplo el sheriff, en el caso latinoamericano, estas instituciones llegaron en barco; así mientras que en Estados Unidos lo

⁶⁹ Bernardo Toro en "Conferencia Magistral", XI Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector CEMEFI, 2011.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

público surge de la sociedad misma, en Latinoamérica lo público se impuso.

Desde la perspectiva política, podemos valernos de los hallazgos de Anheier para confirmar que el régimen político influye en el tipo de sociedad civil de cada nación. Así, el régimen es determinante del tipo de relación entre el gobierno y las organizaciones del sector, sean estas relaciones de colaboración o cooptación, sean como productoras y distribuidoras de servicios públicos o ya sean en contraposición como defensoras y promotoras de derechos humanos y políticos. Encontré así similitudes entre los tres países a partir de los servicios caritativos de las hermandades y cofradías de la Iglesia Católica, quien determinaba el régimen político de la época, su desarrollo a partir de la definición de los nuevos estadios tras sus respectivas independencias y su involución en los regímenes del siglo XX caracterizados por amplias políticas sociales, pero también por centralistas, patrimoniales y autoritarios, los cuales institucionalizaron las demandas sociales a través de actores políticos como los sindicatos y otras organizaciones sociales.

Evidentemente existen diferencias históricas entre México y sus pares, como los procesos de dictadura militar de los 60 - 70 en Argentina y hasta los 80 en Brasil. La presencia de este régimen impuso importantes limitantes al desarrollo del sector en Argentina, pero también detonó procesos independientes de participación colectiva como las *Mujeres o Abuelas de la Plaza de Mayo*. En el caso de Brasil, la postura crítica de la Iglesia Católica frente al régimen de la dictadura tuvo un importante impacto en la multiplicación de organizaciones de diverso tipo. Mientras

tanto, en la misma época, en México las limitantes al desarrollo del sector continuaban siendo impuestas bajo el mismo modelo de cooptación de iniciativas sociales que poco a poco se iría desdibujando. Bajo cualquier circunstancia histórica, este periodo se caracterizó, evidentemente, por bajos niveles de financiamiento hacia las organizaciones aunque por otra parte sembró las raíces de organizaciones más diversas en sus actividades y más autónomas en su operación.

Desde el punto de vista fiscal, el comparativo revela más similitudes que diferencias. Brasil ha logrado incluir un abanico más amplio de organizaciones al esquema de OSCIP en donde independientemente de su figura legal lo importante es la prestación de bienes y servicios públicos no estatales y la corresponsabilidad del Estado para financiarlas. Por su parte, en Argentina el matiz respecto de las organizaciones enmarca un sistema de privilegios hacia organizaciones de derecho público no estatal vinculadas a la Iglesia Católica, ante las cuales, de manera exclusiva, el gobierno tiene corresponsabilidad financiera. Paralelamente, en Argentina las exenciones corren un riesgo implícito al estar expuestas a la decisión del Poder Ejecutivo, la Ley 25,414 lo faculta para crear, eliminar o modificar exenciones, situación que no se presenta en Brasil y tampoco en México.

Entre las similitudes encontramos los mecanismos de acceso a exenciones y deducciones fiscales en donde las organizaciones de los tres países atraviesan por un sistema burocrático de reconocimiento ante autoridades de distin-

tos niveles de gobierno⁷⁰. Por su parte, entre las diferencias está un sistema brasileño de incentivos donde las exenciones alcanzan los esquemas de aportaciones obrero-patronales para la seguridad social.

En los tres países se establece la elegibilidad de las organizaciones, particularmente asistenciales, para recibir recursos gubernamentales; sin embargo, sólo Argentina y Brasil garantizan fondos públicos que llegan a representar porcentajes mayores al 20% de los ingresos de las instituciones, en tanto que en México este porcentaje no rebasa el 7%. Asimismo, se comparten topes a los donativos otorgados, de esta forma mientras que Argentina tiene un tope máximo del 5% sobre la utilidad neta del donante, México impone un máximo del 7% y Brasil del 10%.

Otro punto en común es que gravan impuestos por actividades no relacionadas, es decir, por ingresos derivados de actividades distintas a las del objeto social de la organización.

Lamentablemente, también comparten la debilidad del marco institucional respecto de la rendición de cuentas. En el caso de Brasil existe el Portal de Transparencia del Gobierno Brasileño que data de 1996 y que da cuenta de la celebración de convenios entre las OSCIP y el gobierno. Por su parte, en Argentina existe el Registro de Entidades de Bien Público creado en 1937 (decreto 103426) en el

⁷⁰ En los tres países la obtención de reconocimiento gubernamental atraviesa por la inscripción a ciertos registros, en Argentina ante la Inspección General de Justicia, en Brasil ante el Ministerio de Justicia y en México ante la Junta de Asistencia Privada. Destaca que solamente en el caso mexicano existe una autoridad estatal dedicada a la supervisión de las organizaciones asistenciales, las Juntas de Asistencia Privada que pueden ser tanto híbridas (gobierno y ciudadanas) como gubernamentales.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. México por su parte cuenta con el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), a cargo de la autoridad hacendaria, para registrar a todas las OSC con Cluni a quienes el Gobierno Federal haya otorgado recursos. Adicionalmente, está el Anexo a la Cuenta Pública anual, denominado 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.

Tanto el registro mexicano como argentino se presentan esencialmente como mecanismos verticales de rendición de cuentas, es decir de las organizaciones hacia la autoridad, en el caso de México existe un mecanismo complementario a través de la página www.corresponsabilidad.gob.mx en donde se dispone de información básica de las organizaciones que han recibido financiamiento gubernamental.

El siguiente cuadro da cuenta de la comparación en cuanto a ciertas categorías que pueden dar una idea general de la relación gobierno- OSC en los países aquí estudiados.

2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: COINCIDENCIAS Y DISTANCIAS

Cuadro 12. Comparativo del marco institucional

	Brasil	Argentina	México
POLÍTICA PÚBLICA			
Reconocimiento legal	Organizaciones asistenciales de interés público no estatal (OSCIP)	Organizaciones asistenciales de derecho público no estatal (solamente las vinculadas a la Iglesia Católica)	Organizaciones asistenciales de interés público (IAP)
Financiamiento público	Reconocimiento constitucional organizaciones de interés público no estatal (OSCIP) y fuentes de financiamiento	Reconocimiento constitucional de corresponsabilidad financiera del Estado (solo asociadas a la Iglesia Católica)	Sin reconocimiento de corresponsabilidad financiera del Estado. Financiamiento público a partir de programas de gobierno.
MARCO FISCAL			
Estímulos fiscales	Sujetas a procedimientos burocráticos de carácter administrativo	Sujetas a procedimientos burocráticos de carácter administrativo	Sujetas a procedimientos burocráticos de carácter administrativo
Rendición de cuentas	De tipo vertical, hacia la autoridad o los donantes. Régimen especial de rendición de cuentas para las OSCIP. Portal del Transparencia del Gobierno de Brasil	De tipo vertical, hacia la autoridad o los donantes	Mecanismos de tipo vertical, hacia la autoridad o los donantes, y horizontal por medio de la autoridad hacendaria

3.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL

El estudio comparativo de los aspectos económicos, históricos, legales y financieros de las organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Brasil y México facilitó la comprensión de su evolución, su abordaje también permitió identificar una serie de disposiciones que, de ser observados de manera aislada, harían pensar en un diseño institucional común; sin embargo, al analizarlas desde una visión más amplia denotan pequeñas diferencias que han sido determinantes en la configuración de la actual relación entre el gobierno y las organizaciones de cada nación. Así, se abre la puerta al análisis de incentivos del entramado institucional, es decir a la valoración de las leyes, programas, procedimientos y autoridades encaminadas a regular el desarrollo de las OSC en México.

Este capítulo explica la metodología y los conceptos utilizados para evaluar el impacto que el marco institucional tiene en el desempeño de las OSC. En este también se encuentra el modelo de análisis y la explicación de los formatos utilizados para valorar cada disposición. Adicionalmente, en el Anexo 1 se puede encontrar información precisa sobre la relevancia de las variables de rendición de cuentas y sostenibilidad financiera, que sirve de base para la evaluación.

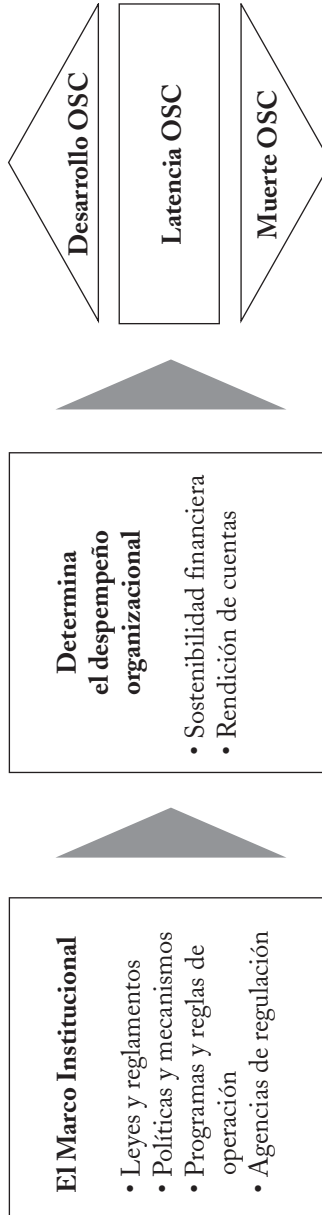
3.1 ¿Qué es el marco institucional?

El marco institucional (MI) de las organizaciones de la sociedad civil es el conjunto de leyes y sus reglamentos, políticas, programas de gobierno y sus reglas de operación o lineamientos; así como los procedimientos establecidos por autoridades federales y estatales encargadas de hacer cumplir las disposiciones.

Su estudio es plausible ya que en él (MI) se definen las estructuras que afectan el desempeño financiero y la rendición de cuentas de las OSC y por tanto determinan desarrollo, latencia y muerte del sector en su conjunto.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Figura 2. Relevancia del Marco Institucional



El desarrollo, latencia y mortalidad de las organizaciones está determinada, entre otros elementos, por su estabilidad financiera (sostenibilidad financiera) y su capacidad para generar confianza social (rendición de cuentas). Sin embargo, ambos elementos no son generados, necesariamente, a partir de procesos autónomos, es decir por voluntad de la organización. Por el contrario, su desarrollo está determinado por un sistema de incentivos que se materializan en un conjunto de leyes, políticas, mecanismos, programas y procedimientos (marco institucional). Aún más, es justamente en el diseño de ese entramado institucional en donde se desnuda el espíritu sobre el que se construye la relación Estado-OSC. Como comprobaré más adelante, en México existen mecanismos y programas desarticulados, relacionados con el fomento y la participación ciudadana que han surgido sobre la marcha y por presión de la propia sociedad civil, sin que la sola suma de esas disposiciones alcance para la definición de una política pública articulada y mucho menos una política de Estado frente a la sociedad civil y sus organizaciones.

3.2 ¿Qué evaluar?

La sostenibilidad financiera (SF) y la rendición de cuentas (RC) son componentes básicos de un modelo de eficiencia organizacional. Una organización puede tener buenos resultados en términos de obtención de fondos, puede incluso ser eficiente al asignarlos a distintos programas; sin embargo, al no ser capaz de informar las acciones realizadas y difundir el uso de esos recursos a los diversos actores institucionales con los que colabora (donantes, gobierno, comunidad, beneficiarios, colaboradores) estará limitada en su crecimiento y

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

probablemente tendrá bajos niveles de confianza, al tiempo de menores oportunidades de recaudación de fondos ante nuevas demandas de información por parte de los donantes. Así, tanto la sostenibilidad financiera como la rendición de cuentas son procesos condicionados por una mezcla de variables tanto internas como externas. Entre estas últimas, destaca el marco institucional. La Teoría de la Dependencia de Recursos (Pfeffer y Salancik, 1978) confirma que:

...todas las organizaciones forman parte en un ambiente del cual reciben demandas a las que tienen que responder; las organizaciones están interconectadas en redes de relaciones complejas; dado que ninguna organización es autosuficiente, ésta tiene que relacionarse con otras para obtener los recursos que necesita y ofrecer los que posee, lo que las hace interdependientes....Las organizaciones afrontan limitaciones que provienen de estas relaciones. Estas limitaciones determinan decididamente las elecciones / decisiones y oportunidades de la organización. Las organizaciones tratan de controlar tanto como sea posible su ambiente para poder tener acceso a recursos, y por lo tanto asegurar su supervivencia ⁷¹.

El marco institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México está conformado por disposiciones jurídicas y administrativas que inciden directamente en las variables de sostenibilidad financiera y rendición de cuentas, a través de la generación de incentivos que condicionan la oferta disponible de recursos, la provisión de servicios de fortalecimiento, los flujos financieros, la provisión de información a los grupos de interés y los costos asociados a ella.

⁷¹ Alejandro Natal Martínez. El entorno organizacional de las OSC: una aproximación a su estudio. Nuevas Perspectivas para el Estudio de las Asociaciones. México: Anthropos-IIS-UNAM; 2010.

En un sentido amplio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el primer referente para el análisis del marco institucional, en ella, el artículo 9º establece el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; mientras que el artículo 25 confirma el interés público de apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía. Adicionalmente, el artículo 26 faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular de conformidad con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Además de lo señalado en la Constitución, existen disposiciones federales y estatales que regulan a las organizaciones de la sociedad civil, entre estas se encuentran, principalmente:

1. Ley de Asistencia Social,
2. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil,
3. Código Fiscal de la Federación,
4. Ley del Impuesto sobre la Renta,
5. Ley de Instituciones de Asistencia Privada (según la Entidad Federativa),
6. Código Financiero Estatal (según Entidad Federativa).

3.3 ¿Cómo se evaluará?

Ante la imposibilidad de realizar un análisis de las disposiciones normativas de cada Entidad Federativa he seleccionado al Estado de México como referente para la evaluación. Así, en primer lugar presento el análisis de las disposiciones federales y posteriormente las estatales. Para ello, he construido un semáforo y un instrumento de diagnóstico que

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

permite identificar si las disposiciones de manera individual y en su conjunto juegan como incentivos o desincentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas.

Figura 3. Termómetro de evaluación del Marco Institucional

"0" Desincentiva la sostenibilidad financiera y/o la rendición de cuentas de las OSC.	"1" Incentiva o desincentiva relativamente la sostenibilidad financiera y/o rendición de cuentas de las OSC	"2" Incentiva la sostenibilidad financiera y/o la rendición de cuentas de las OSC
--	--	--

Nota: las celdas con trama indican No Aplica (NA)

Para realizar la valoración establecí tres categorías que miden los impactos de las disposiciones en la sostenibilidad financiera y en la rendición de cuentas de las OSC. Estas categorías son:

- **Existencia**, explica en qué medida la disposición aborda cierta temática como un derecho, obligación o sanción para las organizaciones,
- **Viabilidad**, explica en qué medida la normativa dispone de mecanismos claros para la implementación de derechos, obligaciones o sanciones,
- **Costo**, estima los costos financieros, de transacción o de oportunidad para las organizaciones, generados por el cumplimiento de la disposición.

Con sus consecuentes aclaraciones metodológicas⁷², las

⁷²Notas metodológicas.

- No todas las leyes y sus artículos establecen mecanismos de implementación en la misma ley, en estos casos se revisaron fuentes auxiliares de información como reglamentos, reglas de operación de programas o acuerdos donde se llegaban a plasmar delegación de facultades a otras instancias.
- El instrumento utilizado valora tanto la existencia como la ausencia de disposiciones en materia de SF y RF de cada artículo, procedimiento o programa. Las ausencias u omisiones se califican con valor 0. En estos casos no se valoran los mecanismos en tanto que al no haber disposiciones que las generen no pueden evaluarse. Sin embargo, si se valoran los costos derivados de esa ausencia en el entendido de que su omisión limita las posibilidades de derechos, lo cual puede representar un costo de oportunidad para las OSC. Ejemplo de estos casos son las ausencias respecto a las disposiciones de rendir cuentas ante los beneficiarios de las OSC, en donde su inexistencia se valora como 0, sus mecanismos se catalogan como “NA” y su costo de oportunidad en términos de confianza social es también un desincentivo calificado como 0.
- Es importante distinguir entre ausencia de disposiciones e inexistencia de prohibiciones. En el primer caso se trata de omisiones que juegan en contra de la SF y la RC; mientras que la inexistencia de prohibiciones o existencia de libertades abonan a las mismas variables. En otras palabras, los derechos y libertades no tienen costos de oportunidad, las omisiones sí.
- Hay disposiciones que desincentivan la SF y la RC pero que tienen mecanismos claros de implementación. En estos casos el criterio empleado fue valorar la claridad de esos mecanismos independientemente de su efecto en las variables. Es en la estimación de los costos financieros, de transacción y de oportunidad donde se cuantifican esos efectos negativos. Ejemplo de estos casos es la disposición de presentar Aviso Anual al SAT para continuar siendo donatarias autorizadas, trámite innecesario dadas las facultades autónomas de suspensión o revocación del permiso. En este caso se trata de una disposición que desincentiva las SF pero que tiene mecanismos claros de implementación (procedimiento y formato específico de presentación). Así su existencia se valora con 0, sus mecanismos con 2, y su costo se evalúa también de manera independiente.
- En los casos en donde determinado artículo establece derechos ya reconocidos en otras leyes, se valora la existencia de manera independiente, y en los mecanismos de implementación y costos se califica con la misma valoración obtenida en la ley originaria (ley de la misma naturaleza del artículo analizado). Un ejemplo es la obligación instituida en la Ley de Asistencia Social para que las IAP se inscriban en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Privada cuyos mecanismos se definen en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.

posibilidades de valoración de cada indicador se explican a continuación.

- Calificación DOS (2), la disposición incentiva la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las OSC debido a que el derecho, obligación y sanción existe. Hay mecanismos claros para la implementación de ese derecho u obligación. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es bajo para las OSC.
- Calificación UNO (1), la disposición incentiva/desincentiva relativamente la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las OSC en tanto que existen derechos, obligaciones o sanciones limitadas; estos derechos u obligaciones existen en otros ordenamientos legales (duplicidad). Puede haber ausencia de derechos pero hay evidencia de su ejercicio en los hechos. Los mecanismos de implementación para el ejercicio de ese derecho o para el acatamiento de la obligación son poco claros. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es relativamente bajo para las OSC.
- Calificación CERO (0), la disposición desincentiva la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las OSC ya que hay omisión de derechos. Existen derechos y obligaciones que afectan la SF y la RC. Estos derechos u obligaciones existen en otros ordenamientos legales (duplicidad). Hay ausencia de derechos y no hay evidencia de su ejercicio en los hechos. Los mecanismos de implementación para el ejercicio de ese derecho o para el acatamiento

de la obligación no son claros o son inexistentes. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es alta y la ausencia de derechos genera costos de oportunidad para las OSC.

El cuadro siguiente muestra el instrumento de evaluación aplicado a cada una de las disposiciones, políticas, programas, reglamentos y procedimientos administrativos; considerando al Estado de México como el espacio de estudio de las normativas estatales.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cuadro 13. Instrumento de evaluación

Variable Independiente	Área a evaluar	Aspecto a evaluar	Indicador que se evalúa	EXISTENCIA EN LA LEY	VIABILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN	COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN	OBSERVACIONES	PROMEDIOS
LEY QUE EVALÚA (NOMBRE)	SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Obtención: oferta de recursos financieros	Corresponsabilidad financiera del Estado	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Recursos externos	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Recursos privados	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Celebración de convenios y contratos con gobierno	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Autogeneración de recursos	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Comercialización de productos	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Obtención: Recursos para el fortalecimiento organizacional	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Acceso a otros recursos	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Asesorías y capacitación	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
			Libre asignación de recursos para la operación y administración	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros
RENDICIÓN DE CUENTAS	Horizontal	Asignación y reasignación	Libre asignación de recursos para incrementar el patrimonio	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de libre asignación de recursos.
		Vertical	Gobierno	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de RC vertical
		Vertical de recursos y actividades con	Donantes	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de RC
PROMEDIOS		Vertical de recursos y actividades con	Beneficiarios	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de RC horizontal
		Horizontal	Sociedad	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador.	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las OSC, les genera costos financieros, de oportunidad o de transacción en cada indicador.	Argumentos que determinan la valoración de cada indicador.	Calificación de RC

4.

MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

4.1 Valoración del marco institucional de disposiciones federales

A partir de la metodología de evaluación definida en el apartado anterior, en este capítulo se valoran los impactos que cuatro disposiciones legales de orden federal, sus reglamentos y procedimientos administrativos tienen en el desempeño financiero y en la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Como objeto de estudio analizaré a las asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada.

El análisis se centra en el estudio de la Ley Federal de Fomento a la Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Asistencia Social. Cada uno de los apartados inicia con un cuadro que resume las valoraciones de cada aspecto en función de los colores y tramas definidas en el termómetro de evaluación (ver capítulo III).

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC

Cuadro 14. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado
			Recursos y estímulos gubernamentales
		Recursos privados	
		Autogeneración de recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno
			Comercialización de productos
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Asesorías y capacitación
	Flujo financiero	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración
Capitalización		Libre asignación de recursos para incrementar el patrimonio	
RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno
			Donantes
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios
			Sociedad
	EXISTENCIA	VIABILIDAD	COSTOS

El 9 de febrero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, esta ley que tenía por finalidad establecer

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

las bases del fomento a las organizaciones que sin ánimo de lucro llevan a cabo obras sociales, así como fortalecer las relaciones entre éstas y el gobierno federal, garantizando el acceso a estímulos y apoyos públicos y su participación en el diseño de políticas públicas. En este sentido, la ley regula actividades y no figuras legales. Esta acotación es importante ya que, en el momento histórico del debate para la promulgación de la ley, se discutió que de regular figuras jurídicas se corría el riesgo de excluir a varias de ellas, además de propiciar incentivos que favorecerían la creación de mecanismos de control gubernamental.

A la fecha, el debate sobre la pertinencia de una ley que regule a las OSC y no a sus actividades continúa vigente, la viabilidad de su replanteamiento tendrá que implicar un balance de beneficios y riesgos. Uno de estos riesgos es la sobre regulación que implicaría contar con una disposición de regule actividades, otra que regule tipo de organizaciones y una más que regule una figura legal particular, la IAP.

Retomando la génesis de la Ley de Fomento, en el año de 1997 el Secretario de Desarrollo Social formó un grupo de trabajo con diversas OSC con la finalidad de promover la filantropía en el desarrollo social, esta labor prosperaría gradualmente y en 1998 se presentara la iniciativa de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las OSC ⁷³ cuyas demandas serían recogidas por la ley del 2004.

A la fecha existen 10 leyes estatales de fomento y cuatro de ellas tienen su reglamento, siendo éstas en Baja California,

⁷³ Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar. Retos Institucionales del Marco Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil. México: Alternativas y Capacidades AC; 2010.

Distrito Federal, Tlaxcala y Veracruz. La existencia de esta ley, si bien perfectible, es un paso importante hacia la institucionalización del sector y un paso intermedio para la construcción de una política pública que sienta las bases de una de Estado. Su ausencia, en algunos estados, es relevante toda vez que define estímulos y obligaciones para las organizaciones. En primer lugar da vida al Registro Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil, y de manera importante establece mecanismos de participación en el diseño, implementación y evaluación de la política pública que pudieran iniciar un proceso de presión política para la definición de la Política de Estado; además establece la autoridad reguladora encargada de ejecutar la ley y los apoyos económicos y estímulos fiscales orientados a la sostenibilidad financiera; los mecanismos de rendición de cuentas, como la entrega de informes de actividades y financieros anuales por parte de las organizaciones. Define también las sanciones de apercibimiento, multa, suspensión de registro o cancelación definitiva del mismo. Finalmente, la composición de la autoridad reguladora encargada de dar vida a esta ley es tan importante como la existencia de la misma, vigilar que su composición sea plural y representativa es indispensable para su legitimidad. Estos elementos favorecen la consolidación del sector en las células estatales y son en consecuencia indispensables para su permanencia.

La tabla de valoración muestra en términos generales una ley que incentiva la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. Revela también que establece derechos y obligaciones con mecanismos claros de implementación, pero con costos relativamente altos de cumplimiento y de

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

acceso a estímulos fiscales y apoyos gubernamentales, principalmente derivados de barreras de entrada.

En el terreno particular de la sostenibilidad financiera favorece la libre asignación y administración de recursos, pero establece disposiciones tímidas para el fondeo público al precisar que las dependencias y las entidades “podrán” fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (Artículo 13), su redacción es relevante toda vez que abre la puerta a la posibilidad de inacción de las acciones de fomento.

Entre los indicadores mejor evaluados es el derecho y acceso a asesorías y capacitación, tanto la existencia de disposiciones en el tema como la viabilidad de implementación son altas, su evidencia radica en la oferta, particularmente, de programas de profesionalización de cobertura nacional y de periodicidad anual en distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

La rendición de cuentas en su dimensión vertical, es decir procesos de información que van de las organizaciones a la autoridad, tiene valoraciones positivas relacionadas con la obligatoriedad de detonar procesos ante la autoridad que suministró los recursos para mantener a disposición del público en general y de las autoridades competentes información sobre las actividades realizadas con esos recursos. Así, por una parte, esta disposición genera procesos de información vertical y por la otra detona también procesos horizontales, entendidos como aquellos destinados a actores con los que la organización no necesariamente mantiene una relación directa. Es justo en esta dimensión en donde la implementación presenta limitantes en la celeridad con la que

cualquier persona pueda acceder a la información, ya que en los hechos, quienes la soliciten deben proceder conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En este sentido, hay mecanismos institucionalizados que permiten hacer realidad la rendición de cuentas en una perspectiva horizontal, este es el caso de la página electrónica www.corresponsabilidad.gob.mx. Así, hay evidencias de que la LFFAOSC genera procesos organizacionales de información tanto para las autoridades como para los donantes y público en general. Sin embargo, existen retos asociados con la disminución de costos de cumplimiento, principalmente durante la generación de informes similares a distintas ventanillas en diferentes niveles de gobierno, que generan costos administrativos y de transacción onerosos que ponen en evidencia problemas de concurrencia entre órdenes de gobierno y dependencias.

En cuanto a los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Ley de Fomento ha abierto la puerta a la instrumentación de acciones que al agruparse sugieren actividades de fomento. Entre los programas más claros se encuentran los de coinversión social, para los años de 2011 y 2012 destacaron particularmente el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), del Instituto Mexicano de la Juventud, de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Instituto Nacional de las Mujeres, todos con ellos convocatorias especializadas y con temáticas específicas.

Si bien estos programas mostraron cierta continuidad y un sistema de acceso institucionalizado, la complejidad

técnica derivada de las especificidades de la información, de los formatos y de los requerimientos de software generaban costos de transacción elevados. En particular, las barreras de entrada y los costos de información asociados al uso de tecnologías de información desarrolladas por las propias dependencias y el abordaje metodológico en la elaboración de proyectos (marco lógico). Información de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC, revela las dificultades de una gran parte de las OSC al enfrentarse al reto que suponía la procuración de fondos públicos, organizaciones entrevistadas de los estados de México, Hidalgo, Distrito Federal y Nuevo León, afirman que se percibían con capacidades limitadas para poder acceder a recursos federales debido a la complejidad técnica de los procedimientos y formatos ⁷⁴.

Las reglas de operación de los programas aquí señalados implican por tanto una alta demanda de capacidades y habilidades, precisan de conocimientos y herramientas metodológicas de diversa índole, como para la medición de impacto, resultados y desempeño; para la construcción de indicadores y de distintos tipos de presupuestos y abordajes sobre los modelos de intervención social.

⁷⁴ Humberto Muñoz Grandé, et al. Midiendo las capacidades institucionales de las IAP del Estado de México, México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC; 2009. Humberto Muñoz Grandé, et al. Midiendo las capacidades organizacionales de las OSC del Estado de Hidalgo. México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC; 2010. Análisis de capacidades de las organizaciones asistenciales del estado de Nuevo León. México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC; 2011. Humberto Muñoz Grandé, et. al. Análisis de capacidades de las OSC del Distrito Federal y estudio comparativo IAP-AC. México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC; 2011.

Ley y reglamento del Impuesto sobre la Renta

Cuadro 15. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR	
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado	
			Recursos y estímulos gubernamentales	
		Recursos privados		
	Autogeneración de recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno		
		Comercialización de productos		
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Asesorías y capacitación	
	Flujo financiero	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración	
Capitalización		Libre asignación de recursos para incrementar el patrimonio		
RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno Donantes	
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios Sociedad	
		EXISTENCIA	VIABILIDAD	COSTOS

Como antecedente, en 1992 se estableció la figura de Donataria Autorizada en la Ley del Impuesto sobre la Renta con

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

la intención de regular a aquellas organizaciones que tenían la prerrogativa de expedir recibos deducibles de este impuesto. En el año de 1994 entró en vigor el Convenio de Doble Tributación firmado por México y EEUU, con la finalidad de favorecer las actividades de instituciones filantrópicas de ambos lados mediante la autorización para recibir donativos deducibles a organizaciones benéficas mexicanas. Este tratado hacia equivalentes a las organizaciones clasificadas bajo el Artículo 70-B de la Ley del ISR de México y los Artículos 509(a)(1) y (2) del Código de Rentas de EEUU, con ello se incluirían en una lista oficial de organizaciones benéficas equivalentes (Publicación 78 del *Internal Revenue Service*). Así, en el año de 2002 se modificó el numeral al Artículo 97 de la Ley del ISR.

En cuanto al análisis, el cuadro revela desincentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. Muestra también una legislación que garantiza relativamente derechos y obligaciones pero con mecanismos poco claros de implementación y con costos altos de cumplimiento.

La valoración de la LISR hace énfasis en la regulación de las donatarias autorizadas cuyo máximo beneficio radica en la posibilidad de acceder a recursos privados para su operación. Así, uno de los aspectos más importantes está relacionado con el proceso de autorización, mismo que desde 2004, se concentra en la Oficina Central del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en la Ciudad de México, lugar a donde son turnadas las solicitudes realizadas en las entidades federativas. Anteriormente, este procedimiento estaba descentralizado y presentaba beneficios importantes para las organizaciones en términos de disminución de costos

y tiempos de solicitud. No obstante, frente a la ausencia de criterios claros de autorización, la alta discrecionalidad en la asignación de autorizaciones y para evitar la influencia política de los líderes estatales con las oficinas locales (Incide Social; 2007), el SAT decidió centralizar el proceso. Así, ante una ausencia de coordinación entre la federación y los estados y a la falta de mecanismos de control al interior de las dependencias estatales, las organizaciones asumieron nuevamente los costos derivados del largo proceso de intervenciones y barreras administrativas que supone el acceso a este derecho.

Para contar con la autorización como donataria se establecen diversos requisitos entre los que destacan la solicitud, el acta constitutiva, estatutos y la acreditación de actividades. En este último caso, las organizaciones, pueden tramitar dicha acreditación ante el Indesol, la Sedesol, el DIF, la Secretaría de Salud o la Junta de Asistencia Privada. Sobre el tema, Incide Social⁷⁵ afirma que cuando estos trámites son solicitados ante otras autoridades distintas a las Juntas de Asistencia Privada o el Indesol, el procedimiento se torna lento y tortuoso, en tanto que no existen procesos estandarizados para obtener la constancia ni datos claros respecto al trámite, y en ocasiones hay desconocimiento del mismo. Adicionalmente, es poco probable, dada la heterogeneidad del sector, que todas las actividades desarrolladas por las organizaciones puedan tener correspondencia directa en alguna dependencia de gobierno, esto crea confusión y retrasa los procesos de autorización.

⁷⁵ Incide Social A.C., ITAM, ICNL, CEMEFI. Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México. México: CEMEFI, 2007.

Como advierten García y Layton⁷⁶

... es probable que algunas secretarías otorguen acreditación a partir de un proceso básico de poner sellos; mientras que otras imponen inspecciones y exigen pruebas. Incluso, en otros casos, la solicitud de una carta de acreditación nunca recibe una respuesta, lo que resulta en un veto eficaz por parte de la dependencia a una potencial determinación de la elegibilidad de SAT.... La eliminación de la disposición sobre la acreditación de ninguna manera obstaculiza la capacidad de otras secretarías de otorgar licencias para dedicarse a actividades que requieran fiscalización del Estado (como puede ser la educación), o de proporcionar financiamiento o celebrar convenios de cooperación para garantizar que se provean adecuadamente ciertos servicios sociales... La tendencia internacional es a minimizar el involucramiento de las dependencias gubernamentales distintas a las autoridades fiscales en la determinación de la elegibilidad para la exención de impuestos.

En mi opinión, para los casos que aplique, sería suficiente contar con el CLUNI como mecanismo de acreditación para la realización del trámite de donataria autorizada; sin embargo, lo que en realidad se confirma es la ausencia de articulación de esfuerzos institucionales al interior de la Administración Pública Federal y entre los órdenes de gobierno, que hacen necesaria la definición de lineamientos específicos para la estandarización de estos y otros procedimientos relacionados con las OSC.

El mismo estudio argumenta que

⁷⁶ Sergio García, *et.al.* Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México. México: Incide Social, ITAM, ICNL, CEMEFI; 2007.

...se reconoce el interés legítimo del SAT para garantizar que sus decisiones sobre la elegibilidad de las organizaciones para ser donatarias se basen en información completa y exacta. Sin embargo, el requisito de acreditación no sirve para este propósito. Los reglamentos no requieren una evaluación por parte de una dependencia de gobierno respecto a si las actividades de la asociación son para beneficio público.... Por el contrario, el requisito impone un trámite adicional que retrasa el proceso e involucra docenas de dependencias de gobierno, que con frecuencia no conocen a las organizaciones, en una determinación que está dentro del ámbito del SAT.

Efectivamente, en opinión del *International Center Not-for-Profit Law*⁷⁷, este requisito no abona a los intereses de la autoridad hacendaria, por lo que su eliminación no afecta las atribuciones de las distintas dependencias para solicitar otro tipo de acreditaciones con propósitos distintos a los fiscales, como por ejemplo el otorgamiento de licencias para actividades que deban estar reguladas.

Otro tema está relacionado con la práctica internacional de poner topes de deducibilidad. En el caso de México los donativos deducibles de personas morales pueden realizarse hasta por un monto que no exceda del 7% de su utilidad fiscal obtenida en el ejercicio inmediato anterior a aquél en el que se efectúe la deducción.

Un desincentivo y contrasentido importante proviene de las disposiciones del Artículo 97. Inciso I, en donde se establece que para ser donataria autorizada es necesario que una parte sustancial de los ingresos de las organizaciones provengan

⁷⁷ International Center Not-for-Profit Law. Analysis of Mexican Accreditation Requirement for Authorized Donee Status. México: ITAM; 2005.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

de la federación, estados o municipios. En este sentido, el cumplimiento de esta disposición es inconsistente frente a las características del mercado del financiamiento público del sector, que se distingue por escasos recursos asignados a las organizaciones, por la falta de estandarización de los procesos de asignación y especializadas demandas de capacidades e información para la participación en convocatorias; a lo que se suma la ausencia de atribuciones de financiamiento público por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así, esta norma afecta sensiblemente el acceso a otras fuentes de financiamiento y condiciona las posibilidades reales de generación de ingresos propios.

El acceso a recursos en especie es un tema relevante para las OSC, datos del registro de Donatarias Autorizadas 2009-2011 revelan que en el año 2009, el 31% de sus ingresos fueron en especie, esta cifra fue del 11% en 2010 y de 17% en 2011. Es decir, mientras que en el año 2009 los ingresos en especie a los que tuvieron acceso las donatarias ascendieron a M.N. \$31,934,334,421.00, para el 2010 el financiamiento cayó drásticamente a M.N. \$22,004,568,030.00, una caída del 45% en un año. Para el año 2011 los ingresos aumentaron 20% ascendiendo a M.N. \$26,368,196,443.00, nivel por debajo de lo registrado en 2009. En este sentido, la diversidad de procedimientos y la complejidad de la interpretación técnica, puede ser desincentivo que explique este decrecimiento, en donde dada su complejidad tanto los donantes se abstienen de ofertar como las organizaciones de demandar recursos en especie⁷⁸.

⁷⁸ Para mayor información respecto al procedimiento. <https://www.consulta.sat.gob.mx/destruccion/>

La sostenibilidad financiera cruza diversos procesos del ciclo financiero de las OSC, entre los más importantes está la capacidad de diversificar sus fuentes de financiamiento y en consecuencia disminuir su exposición al riesgo. Es en este caso que cobra sentido el estudio de las disposiciones respecto de los ingresos financieros derivados de actividades distintas a las de su objeto social. El Artículo 93 dispone un tope del 10% por concepto de ingresos provenientes de actividades distintas a las de los fines autorizados, en caso de rebasar este tope, el excedente será sujeto al ISR. Tras diversas discusiones entre el Poder Ejecutivo y grupos de la sociedad civil, el 26 de mayo de 2010, mediante un Decreto Presidencial, se trató de compensar los efectos de esta medida al darle un tratamiento de crédito fiscal equivalente al impuesto a pagar por parte de las donatarias autorizadas, sin embargo esta medida fue temporal y estará vigente hasta 2013, es decir, nuevamente la negociación de medidas de corto plazo se vuelven el eje de la relación del Estado con las organizaciones.

Este tema ha sido discutido en diversos espacios académicos a nivel internacional. Al respecto, el debate ha girado en torno a cinco modelos⁷⁹. El primero es conocido como prueba mecánica. Su finalidad es diferenciar entre actividades económicas gravables y no gravables a partir de un porcentaje de los ingresos totales. México y Hungría utilizan este mecanismo, en el caso de este último las actividades están exentas siempre que no superen los 10 millones de fortines o el 10% de los ingresos totales, en caso de que la organización

⁷⁹ International Center Not-for-Profit Law. Guía para las leyes que afectan a las organizaciones civiles. Nueva York: Open Society Institute; 2004.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

tenga una cantidad considerable de ingresos provenientes de actividades no relacionadas, entonces se percibe que se acerca más a una empresa lucrativa.

El segundo, se refiere a la prueba conocida como destino de los recursos, en donde todos los ingresos, sean o no derivados de la actividad principal, son exentos siempre que se reinviertan en los fines para las que fue creada.

El tercero supone una sujeción universal de las organizaciones al Impuesto sobre la Renta, es decir un escenario sin exenciones fiscales.

En el cuarto, el impuesto se paga sólo si la actividad constituye un negocio que no está relacionado con los fines lucrativos. Si bien la propuesta está basada bajo la premisa de prevenir abusos o disfrazar actividades lucrativas con máscaras de solidaridad, en la operación del día a día resulta sumamente difícil diferenciar entre actividades económicas relacionadas y no relacionadas.

Finalmente, el quinto modelo, conocido como fin principal, determina que si más del 50% de los gastos derivan de actividades no relacionadas durante un periodo determinado de 2 a 3 años, se exige a la organización que se reclasifique como entidad comercial.

En síntesis, la elección de una u otra alternativa deberá estar fundamentada en criterios de transparencia y de incentivos para la diversificación de fuentes de financiamiento de las organizaciones, es decir, determinada a partir de la existencia de un mercado propicio para el acceso a recursos privados y con corresponsabilidad del gobierno en la generación de ese entorno y de mayores fondos públicos con reglas claras de entrada.

La estructura financiera de las organizaciones mexicanas es de 53% de fuentes internas y 47% provenientes de fuentes gubernamentales y privadas. Esta estructura inclinada hacia la autogeneración de recursos prevalece aun a costa de una serie de desincentivos determinados por barreras de acceso al estatus de donataria autorizada, unas inexplicables como la discrecionalidad de la autorización y el condicionamiento de fondos públicos “sustanciales” en la estructura de la organización; y otros de índole administrativa y procedimental.

A ello habría que añadir la estacionalidad financiera de los programas y fondos gubernamentales, cuya publicación se da, por lo general, durante el primer trimestre del año pero su asignación se realiza a inicios del tercer semestre, debiendo ser ejercidos obligadamente en el mismo periodo. Así, los aspectos procedimentales del gasto público favorecen el surgimiento de escenarios adversos para la diversificación financiera, para limitar su exposición al riesgo y para generar flujos de efectivo estables en las organizaciones.

Otro debate ha girado sobre la imposibilidad de las donatarias autorizadas para destinar más del 5% de sus donativos a gastos de administración. Entendiendo por estos los relacionados a las remuneraciones del personal administrativo, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como demás contribuciones y aportaciones que tengan relación directa con las oficinas o actividades administrativas. La ley advierte que no quedan comprendidos aquellos destinados directamente al cumplimiento del objeto social. Esta disposición es poco común a nivel internacional. Su existencia

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

derivó de los abusos de ciertas organizaciones y de la necesidad de controlar que la mayor cantidad de recursos se destinen directamente al beneficiario y reservar una mínima parte para la gestión de la organización. Al respecto, Incide Social (2007) observa

...resulta irrazonable que, siendo la misma autoridad la que, por la complejidad de los trámites, impone una carga administrativa excesiva, establezca al mismo tiempo un límite de gastos de administración. Algunos gastos administrativos son esenciales para garantizar una sólida gestión organizativa... Los gastos relacionados con la realización de reuniones del Consejo Directivo así como publicar información de forma que esté disponible al público, y monitorear la eficacia de los servicios de sus programas, son extremadamente importantes para garantizar que las organizaciones sean transparentes, responsables y estables. La regla del 5% desalienta y restringe estas actividades en vez de alentarlas.

El sustento técnico de la medida es débil, la pregunta ¿por qué el 5% y no el 15% o el 40%?, tiene una respuesta pendiente, más aún, cuando ésta se compara con otras similares a nivel estatal, por ejemplo, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México, establece una tasa del 25% sobre donativos recibidos. Una nueva pregunta surge en consecuencia, ¿por qué es distinta a la aplicada por el SAT o cuál es la razón de las diferencias entre ambas? Lo que sí es evidente es la ausencia de políticas estandarizadas entre órdenes de gobierno en materias similares, lo cual supone costos de información y de acatamiento para las organizaciones.

Al respecto, el ICNL⁸⁰ comenta que

... es difícil determinar un porcentaje adecuado de los gastos administrativos aplicable a todas las donatarias autorizadas, debido a la gran variedad de tamaños, tipos y ubicaciones de las organizaciones. Por otra parte, la regla de aplicación exclusiva a los fondos donados pone en desventaja a los grupos que operan exclusivamente a través de donaciones, y por lo tanto desalienta las donaciones. Existen otras normas que abordan el tema del uso indebido de los fondos de los donantes.

En la experiencia nacional existen disposiciones que ejemplifican estas otras normas a las que se refiere el ICNL, como las que establecen que las donatarias autorizadas deben utilizar sus activos exclusivamente para fines apropiados a aquel para el que fueron organizadas, las que prohíben la concesión de cualquier beneficio en el remanente distribuible a cualquier persona, y las que exigen que en caso de liquidación, todo el patrimonio se destine a otras donatarias autorizadas.

En este sentido, continua la reflexión del ICNL:

Esta ley también obliga a las donatarias autorizadas a poner a disposición del público la información relacionada con su condición de donatario autorizado. Por último, prevé la generación continua de información fiscal al SAT sobre las actividades financieras y de sus programas. El reforzamiento en el cumplimiento de estas últimas normas es más eficaz y más fácil de administrar por parte de las organizaciones, que el costo y desgaste administrativo asociado al monitoreo del cumplimiento del 5%.

⁸⁰ *International Center Not-for-Profit Law. Analysis of Mexican 5% Cap on Administrative Expenses.* Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil. Disponible en: www.filantropia.itam.mx. 2005.

Otro tema es la imposibilidad de apelar la decisión de negativa de la autoridad a dar el registro como donataria autorizada, estos constituye potencialmente un mecanismo de control gubernamental. Una vez que la organización ha solicitado la deducibilidad y habiendo cubierto los requisitos correspondientes, el SAT cuenta con un máximo de 3 meses para informar su resolución⁸¹, en caso de no haber respuesta la organización no cuenta con procedimientos de afirmativa ficta ni mecanismos de apelación ante otras instancias. Así, la situación en México es diferente a la de Brasil y Argentina, en tanto que en aquellos existen tribunales de apelación y vías institucionales independientes de quien otorga la deducibilidad.

Es igualmente debatible la disposición de realizar, en los meses de enero y febrero, el trámite de Aviso Anual ante el SAT para continuar con el estatus de donataria autorizada. Esto constituye un alto costo de oportunidad derivado de la incertidumbre, en este sentido, si la autoridad hacendaria cuenta con elementos para suspender o revocar una autorización, resulta entonces innecesaria su renovación. Un mecanismo sustituto de este procedimiento sería que la autoridad hacendaria acepte como válida la Declaración Anual Informativa, en donde se detallan el remanente distribuible, los ingresos y egresos, en vez del Aviso Anual de continuidad. Si una organización está bien supervisada por el órgano fiscalizador, es conveniente que mantenga su estatus de manera indefinida sin necesidad de volver a realizar la solicitud. Nuevamente estamos frente a disposiciones que corren el

⁸¹ Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/default.asp

riesgo de ser utilizadas como instrumentos de control.

Las organizaciones tienen el derecho de recibir apoyos provenientes del extranjero sin necesidad de solicitar autorización previa. Sin embargo, se establece que en caso de recibir donativos, sus ingresos no deberán ser excesivos por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías no relacionadas con su objeto social. Lo mismo sucede en cuanto a la disposición para que las donatarias autorizadas no contengan entre sus cláusulas el desarrollo de actividades de proyectos productivos⁸². Si bien la intención es evitar que un eventual fracaso financiero del proyecto productivo afecte el patrimonio y operación de los programas asistenciales de la organización, ello limita la diversificación financiera y la generación de recursos propios que pudieran ser invertidos, tanto en la continuidad del propio proyecto productivo, siempre que esté sea concebido como mecanismo de autogeneración de ingresos, como en la reinversión de las ganancias en la calidad y operación de los programas institucionales.

Algunos investigadores han señalado la pertinencia de esta limitante al afirmar que el desarrollo de proyectos productivos, específicamente cuando son desarrollados por asociaciones asistenciales, constituyen distractores en la consecución del objeto social. No obstante, desde la mirilla de los hechos, la puesta en marcha de iniciativas productivas por parte de organizaciones asistenciales obedece, en varios casos, a la necesidad de generar fuentes de financiamiento alternativas que, por un lado, mantengan la estructura financiera, y por otro sustituyan la falta de recursos públicos

82 SAT, Folleto informativo. Donatarias Autorizadas: Requisitos, ventajas y obligaciones fiscales, www.sat.gob.mx, México 2008.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

y privados para el cumplimiento de sus propósitos. En este caso, mientras el fondeo público no aumente y el privado se mantenga deprimido y concentrado en algunas áreas geográficas, en algunas organizaciones y en algunos temas; este aspecto deberá ser abordado desde una perspectiva financiera alineada a modelo de tratamiento fiscal de ingresos no relacionados.

En términos de rendición de cuentas, la LISR es la que contiene mayores mecanismos en comparación con otras disposiciones. Así lo demuestra la previsión para que las donatarias autorizadas mantengan a disposición del público, en su domicilio fiscal y en horario de labores, la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino de esos donativos; así como informes sobre cumplimiento de las obligaciones fiscales, dictámenes fiscales y declaraciones de los últimos tres años. La posibilidad de acceso a esa información es un proceso que amerita otras disposiciones, así en tanto la información no sea asequible de manera expedita a través de los sistemas tecnológicos de la autoridad hacendaria y mientras no se elimine la restricción para acceder a información financiera de donatarias que han recibido recursos, resultará difícil ejecutar actos de contraloría social.

Situación similar se presenta en los casos de donativos provenientes del extranjero. Según la ley, éstas deberán elaborar y mantener a disposición del público en general, durante tres años, un estado de posición financiera que detalle los activos, pasivos y capital contable, así como la relación de los administradores y empleados que hubieran recibido ingresos superiores a \$295,000.00 pesos mexicanos por

concepto de salarios, honorarios o compensaciones de cualquier tipo. De esta forma, nuevamente el tema se concentra no sólo en la obligación de la disponibilidad de la información sino en las barreras de acceso a la misma. La publicación, en la página del SAT de las listas de donatarias autorizadas aceptadas y rechazadas juega un papel importante en materia de rendición de cuentas. Al respecto, si bien su publicación es un avance que reduce costos de información a los donantes, su acceso se torna complejo.

Un elemento adicional que limita las potencialidades de esta información es que la disposición se queda en el propósito de la transparencia y no necesariamente de la generación de información cualitativa a partir de las bases de datos. En consecuencia, es deseable documentar la información a través de sistemas geo referenciados que faciliten la ubicación e información estratégica de organizaciones donatarias por parte de los donantes. Es entonces que se precisa de acciones pro activas que trasciendan los fines de la transparencia. Así, el papel del SAT o de la dependencia que cuente con las atribuciones correspondientes para la generación de información, es relevante para el desarrollo de un ambiente más propicio para la sostenibilidad de las organizaciones.

Existen dos disposiciones orientadas a la transparencia y fiscalización de los recursos que por su periodicidad generan altos costos de transacción. Estas son la obligación de informar mensualmente al SAT sobre los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o divisas y por los donativos en especie cuyo monto supere los cien mil pesos; y el informe sobre las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran,

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

de personas que les hayan otorgado donativos. En este sentido, incrementar el periodo de presentación de informes resultaría en una importante descarga administrativa para las organizaciones.

En síntesis, los estímulos derivados de la obtención del estatus de donataria autorizada tienen un alto costo en términos administrativos y de oportunidad. En el primer caso se precisa de una serie de trámites ente distintas ventanillas (SAT-notarios-agencias acreditadoras de actividades), se enfrentan altos gastos notariales y por concepto de servicios contables para la presentación de dictámenes fiscales e informes mensuales. Respecto de los costos de oportunidad, las organizaciones están obligadas a fondear la mayor parte de sus ingresos con recursos gubernamentales. Si bien en la práctica ésta norma difícilmente se aplica, presenta un riesgo en tanto la posibilidad por parte del gobierno de hacerla efectiva.

Así, esta ley desincentiva la sostenibilidad financiera significativamente y en menor medida a la rendición de cuentas. Persisten mayores responsabilidades de información de tipo vertical que horizontal, así como ausencia de mecanismos y disposiciones hacia los beneficiarios. Finalmente, la ley establece derechos, sanciones y mecanismos de implementación relativamente claros, aunque de cumplimiento costoso.

Código Fiscal de la Federación

Cuadro 16. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado
			Recursos y estímulos gubernamentales
		Recursos privados	
		Autogeneración de recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Comercialización de productos
	Flujo financiero	Ejecución	Asesorías y capacitación
		Capitalización	Libre asignación de recursos para la operación y administración
	RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes
Horizontal		Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Gobierno
			Donantes
			Beneficiarios
			Sociedad
		EXISTENCIA	VIABILIDAD
			COSTOS

El 21 de abril de 1959 se creó la Dirección de Auditoría Fiscal Federal y se estableció el registro de contadores

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

públicos para dictaminar estados financieros para efectos fiscales. Este instrumento de control fiscal representa reducciones en los costos de información y supervisión de obligaciones fiscales para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de un beneficio directo importante para los intermediarios, es decir, los contadores responsables de llevarla a cabo; asimismo en opinión del algunos especialistas ha fomentado una mayor conciencia de la auto fiscalización por parte de los contribuyentes⁸³. Sin embargo, es una disposición orientada fundamentalmente al traslado de costos de regulación al contribuyente; así, de considerar que el gobierno tendría que asumir los costos de supervisión fiscal, entonces la organización no debiera absorber los derivados de las limitantes institucionales del gobierno en materia de recaudación y fiscalización. Considero por lo tanto que la valoración de esta disposición es pertinente, bajo esta perspectiva, ya que aun cuando su propósito no es de fomento a la sostenibilidad financiera ni a la rendición de cuentas tiene implicaciones y costos de transacción para las donatarias.

El cuadro de valoración revela incentivos y desincentivos en materia de sostenibilidad financiera, de manera similar, el impacto en la rendición de cuentas muestra incentivos combinados con altos costos para las organizaciones y sus donantes privados. Establece también derechos y obligaciones con mecanismos relativamente claros de implementación aunque con costos altos de cumplimiento asociados con la contratación de especialistas.

⁸³ Entrevistas a abogados fiscalistas y contadores. Ahumada y Asociados SC, Landero Bonfiglio y Asociados SC.

El artículo 32-A. II del Código Fiscal de la Federación establece que las personas morales, entre ellas, las autorizadas para recibir donativos deducibles, están obligadas a dictaminar, en los términos del Artículo 52 del Código Fiscal de la Federación, sus estados financieros por contador público autorizado. Así, en el caso de las donatarias, el dictamen se realiza en forma simplificada de acuerdo con las reglas generales que al efecto expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición aplica también a personas morales que lleven a cabo programas de redondeo en ventas al público en general con la finalidad de utilizar u otorgar fondos, para sí o con terceros. Sólo están exentas de la presentación del dictamen fiscal las donatarias autorizadas con ingresos menores a \$4,000,000.00 de pesos.

Respecto de las Donatarias exceptuadas de presentar el dictamen fiscal simplificado, el artículo 32-A, fracción II, establece que las personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del ISR, que hayan cumplido con la presentación de todas las declaraciones a las que estuviesen obligadas durante el ejercicio, tanto de pago como informativas; no estarán obligadas a presentar dictamen fiscal simplificado emitido por contador público registrado, cuando durante el ejercicio fiscal no hubieren percibido ingresos o éstos sean en una cantidad igual o menor a \$4,000,000.00. Lo dispuesto en esta regla no es aplicable a los fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles, ni a las entidades a las cuales se les otorgó la autorización condicionada de conformidad con la regla I.3.9.8., fracción V.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Esta resolución representó un incentivo importante para las organizaciones donatarias en términos de ahorros en costos financieros y de transacción, pues anteriormente la exención de su presentación aplicaba a ingresos menores o equivalentes a los \$400,000.00 abarcando así a un gran número de donatarias. De esta forma, la modificación fue consistente con la realidad financiera promedio de las organizaciones, que en su mayoría, obtienen ingresos por debajo de los \$2,000,000.00. Así lo demuestra la media nacional de ingresos por donativos deducibles en 2009, en donde el 50% de las donatarias percibió ingresos menores a \$762,807⁸⁴. También lo confirma el promedio de recursos otorgados por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que en el 2009 representó una inversión de \$3,199,205,283 que, repartidos entre 3,299 organizaciones, arrojan un promedio de recursos de \$990,772.77 por organización⁸⁵.

En síntesis, encontramos que esta disposición contiene beneficios directos para la SHCP y para los contadores con algún impacto en la promoción de mecanismos de control organizacional para la rendición de cuentas. En este sentido, presenta incentivos marginales para la transparencia vertical, es decir de la organización hacia la autoridad fiscal.

Por otra parte, se aprecian reglas claras respecto a la

⁸⁴ *Op. Cit*

⁸⁵ Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009, *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 2009*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/a04/a04d05.pdf

obligatoriedad⁸⁶ de su cumplimiento (ingresos mayores a \$4,000,000), aunque con problemas asociados a su implementación dados por la complejidad de formatos y por la dependencia de contadores externos para su elaboración.

Los costos de cumplimiento son relativamente altos. Por una parte las organizaciones destinan mucho tiempo de procesamiento de información y requieren de contadores internos capaces de sistematizarla; y por la otra, asumen altos costos financieros por los servicios de intermediación de los contadores externos, recursos que debiera absorber la autoridad fiscal. Como referente, para este punto, en entrevista a Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal de similar tamaño y programas, se obtuvo un promedio de gasto administrativo de \$30,000.00 anuales por dictamen fiscal. Esta cifra es significativa si la comparamos con el ingreso promedio de las mismas organizaciones que, como se vio, asciende a \$1,000,000.00. Considerando esta cifra, el dictamen fiscal representaría el 3% del total de sus gastos administrativos, cifra preocupante si se considera que el límite de gastos administrativos para las donatarias es del 5% de su presupuesto. Es decir que el dictamen fiscal, en el caso de las organizaciones entrevistadas, reduce el margen de maniobra financiera para dar cumplimiento al máximo de gastos administrativos permitidos, desde luego,

⁸⁶ La resolución miscelánea 2011 establece algunos supuestos bajo los cuales al presentar la información contable ordenada de determinada forma y bajo formatos específicos, los contribuyentes pueden evitar la presentación de Dictamen Fiscal por contador autorizado. Sin embargo, la complejidad del trámite y sus formatos precisan de la contratación de contadores especializados para su elaboración y sistematización. Es decir, nos encontramos frente a una práctica de simulación en donde el propio procedimiento administrativo es una barrera de acceso a los derechos del contribuyente.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

una medición financiera más detallada sobre estos costos es deseable.

Ley de Asistencia Social

Cuadro 17. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado
			Recursos y estímulos gubernamentales
		Autogeneración de recursos	Recursos privados
			Celebración de convenios y contratos con gobierno
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Comercialización de productos
	Flujo financiero	Ejecución	Asesorías y capacitación
		Capitalización	Libre asignación de recursos para la operación y administración
	RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes
Gobierno			
Horizontal		Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Donantes
	Beneficiarios		
			Sociedad
		EXISTENCIA	VIABILIDAD
			COSTOS

La Ley de Asistencia Social guarda relación con las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud para dar cumplimiento y coordinar los esfuerzos de concurrencia entre la federación las entidades federativas y el Distrito Federal. Su espíritu consiste en sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia.

Para efectos de esta evaluación sólo consideré las cláusulas relativas a los objetivos de fomento y coordinación de la prestación de servicios de asistencia social privada. En este sentido, el capítulo VII de la Coordinación, Concentración y Participación Ciudadana establece las acciones orientadas hacia las instituciones de asistencia social privada, denominación genérica para las figuras legales que se acogen a esta ley.

Esta disposición determina que las Instituciones de Asistencia Privada forman parte del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, así como la obligación del Estado de promover la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, que presten servicios de asistencia social. Para realizar esta encomienda, se crea la Comisión de Juntas de la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos (CONAJAP), ente sin personalidad jurídica propia que integra a 16 organismos, a saber.

- Junta de Asistencia Privada de Campeche
- Junta de Beneficencia Privada del Estado de Chihuahua

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Junta de Beneficencia Privada del Estado de Colima
- Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
- Junta de Asistencia Privada del Estado de México
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Guerrero
- Junta General de Asistencia del Estado de Hidalgo
- Instituto Jalisciense de Asistencia Social
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán
- Junta de Beneficencia Privada del Estado de Nuevo León
- Junta para el Cuidado de las Instituciones de Beneficencia Privada del Estado de Puebla
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Quintana Roo
- Junta de Asistencia Privada de Sinaloa
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Sonora
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Yucatán

La valoración de esta ley, revela incentivos para la sostenibilidad financiera y desincentivos en materia de rendición de cuentas. Asimismo, tiene limitados mecanismos de implementación poco claros, aunque con costos bajos de cumplimiento, en este caso es importante resaltar que la disminución de estos costos derivan en gran medida de la ausencia de mecanismos, situación que impide medir con mayor precisión su costo.

Existe un compromiso incipiente sobre la disposición de recursos públicos a instituciones de asistencia social privada. El artículo 28 dispone que el DIF tiene entre sus funciones asignar recursos a las instituciones de acuerdo a su disponibilidad. Asimismo, el artículo 58 menciona que para acceder a estos fondos es preciso contar con el registro

ante el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social a cargo del DIF, a lo cual se suma contar con la clave de alta en el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI).

La situación no cambia al analizar la posibilidad de acceso a recursos privados, en donde, si bien se les reconoce a las instituciones el derecho de recibir donativos privados, hasta el año 2012 no encontré evidencia de la obligación del DIF de promover la integración de fondos mixtos para la asistencia social a la que se refiere el artículo 28. Inciso U, en tanto que no especifica, ni en la ley ni en su página electrónica, la integración y acceso a estos fondos. Establece en cambio, mecanismos claros y de bajo costo para el acceso a asesorías y capacitación.

Las disposiciones en materia de rendición de cuentas son limitadas, entre ellas se encuentra la obligación de crear y brindar acceso al Directorio Nacional de Información de Instituciones de Asistencia Social, artículo 28, inciso K, cuyo administrador es el DIF. Recientemente el directorio en mención fue publicado en el portal de la CONAJAP.

Por otra parte, no se identificaron obligaciones relacionadas con la generación de mecanismos de rendición de cuentas hacia sus beneficiarios. Esta observación es relevante en tanto que al tratarse de la producción y distribución de servicios públicos por parte de privados convendría que, con una perspectiva horizontal, se promuevan procesos de corresponsabilidad y contraloría social entre prestadores y receptores.

4.2 Valoración del marco institucional de disposiciones estatales

El marco institucional de las organizaciones de la sociedad civil tiene una dimensión nacional y otra estatal. La regulación de que son objeto deriva tanto de las actividades como del tipo de figura legal (IAP). En su dimensión estatal, las actividades de las OSC son reguladas por Ley Estatal de Fomento en 10 entidades federativas (en 22 entidades federativas no existe una ley en su tipo). Por su parte, en 15 estados⁸⁷ se regula a las organizaciones asistenciales constituidas bajo las figuras de IAP u homólogas.

En este apartado notaremos en qué medida las disposiciones estatales y los procesos y trámites afectan la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones, para ello se considera el caso de las instituciones de asistencia privada constituidas en el Estado de México.

Se analizan de esta forma la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México y el Código Financiero del Estado de México, la primera da cuenta de las acciones de fomento, supervisión y vigilancia en el cumplimiento de los objetivos de las IAP en específico; mientras que la segunda establece los estímulos, apoyos y obligaciones en materia impositiva para una organización de este tipo.

⁸⁷ Existen 16 Juntas de Asistencia Privada u homólogas, sin embargo 15 deviene de una Ley de Instituciones de Asistencia Privada ya que Hodalgo no cuenta con esa ley, aunque tiene una Junta que regula a las organizaciones asistenciales.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Caso Estado de México

Cuadro 18. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR	
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado	
			Recursos y estímulos gubernamentales	
		Recursos privados		
	Autogeneración de recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno		
		Comercialización de productos		
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Asesorías y capacitación	
	Flujo financiero	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración	
Capitalización		Libre asignación de recursos para incrementar el patrimonio		
RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno Donantes	
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios Sociedad	
		EXISTENCIA	VIABILIDAD	COSTOS

La Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y los Territorios decretada por Porfirio Díaz en 1899,

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

posteriormente publicada como Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales en 1904, marcaría el inicio de la institucionalización de los actos privados de caridad, beneficencia y asistencia. La promulgación de esta ley empezaría a configurar las relaciones de subordinación bajo las cuales se desarrollaría la convivencia entre las organizaciones asistenciales y el gobierno, marcada por una serie de prestaciones fiscales y privilegios concedidos por el Presidente de la República en turno, así como por obligaciones y mecanismos de regulación- coerción, que recayeron en la Junta de Beneficencia Privada, integrada en aquellos días por un grupo de “ciudadanos notables”. Al respecto, Gloria Guadarrama confirma...

...en el ejercicio de sus funciones, la Junta podía fincar responsabilidades civiles y penales a quienes faltaren a sus responsabilidades como administradores o patronos de las instituciones. Así, la legislación otorgaba al gobierno atribuciones para autorizar el funcionamiento de las instituciones y para vigilar su funcionamiento, al tiempo que estimulaba la intervención privada mediante incentivos o privilegios, funciones que se ejercían discrecionalmente y que corroboraban el poder acumulado por el régimen del porfiriato y fortalecerían sus relaciones con los grupos y los actores que ostentaban alguna relevancia.⁸⁸

En el caso particular que me ocupa, en el Estado de México el gobernador General José Vicente Villada (1889-1904) dio inicio a la institucionalización de las organizaciones de asistencia al proveer mecanismos de articulación entre privados y funcionarios del gobierno estatal y municipal. Esta iniciativa

⁸⁸ *Op. Cit.*

se traduciría en una estrategia de social con la promulgación de la Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México el 8 de junio de 1912, que decantaría en la creación de la Junta de Beneficencia Privada, órgano con atribuciones para vigilar a esas instituciones. El Dr. Juan Rodríguez, médico, diputado y presidente municipal de Toluca sería el primer Presidente de la Junta.

Entre los privilegios establecidos por esta ley se encontraban la exención de todo impuesto directo establecido por el estado, del impuesto predial, del impuesto por la translación de dominio, de los impuestos sobre herencias, legados, donaciones y de registro de inscripción. De esta forma, en aquél momento se reconocerían como beneficiarios a asociaciones y fundaciones, siendo la Cruz Roja estatal la primera registrada como Instituciones de Asistencia Privada en el año de 1914.

Las ideas de la Revolución Mexicana, las tensiones entre la Iglesia y el Estado, así como el énfasis de separación entre organizaciones religiosas y privadas en la Ley de Beneficencia Privada para el Estado de México impusieron ciertos límites en la continuidad y consolidación de la Junta de Beneficencia Privada de la entidad. Para 1934, el gobernador Eucario López promulgaría la nueva Ley de Instituciones de Beneficencia Privada cuyo énfasis se concentraría en la apropiación de los mecanismos de regulación por parte del gobierno, una actitud propia de la época. Pronto, la concentración del poder y la sobre regulación rebasaron las posibilidades administrativas y financieras de la Junta por lo que sus funciones y actividades se desarrollaron de manera incipiente. Al respecto, Guadarrama (2007) advierte que

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

el periodo comprendido entre 1950 y 1975 se caracterizó por la ausencia de regulaciones hacia las organizaciones asistenciales, en su mayoría asociaciones y fundaciones. No sería hasta 1975 que iniciaría un proceso de reconstrucción institucional a partir de la decisión de la Dirección de Hacienda estatal de acreditar a un representante de la función pública para representar los intereses del Estado en los temas de legados y herencias dedicados al bienestar de los pobres.

Para la década de los 70, la emergencia de nuevas demandas sociales asociadas a derechos colectivos, la desintegración gradual de las formas tradicionales del corporativismo mexicano y la disminución de los niveles de tensión entre la Iglesia y el gobierno, definirían el surgimiento de demandas de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado. Como bien señala Pliego Carrasco⁸⁹:

...la inclusión de estrategias de trabajo auto gestivo, el fomento a la cooperación horizontal y de base, y la orientación al cambio social de esos grupos, pudieron ser el germen para la constitución de nuevas asociaciones civiles que más tarde, hacia los años sesenta y setenta, se transformarían en una corriente de impulso a la mayor participación social de la sociedad civil; ese nuevo cauce estuvo integrado por numerosas organizaciones no gubernamentales, con un sentido de mayor autonomía y libertad respecto a los centros del poder político.

En 1992 se crea la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México (LIAPEM). Esta nueva disposición reconfiguraría el concepto tradicional de

⁸⁹ Fernando Pliego Carrasco. La contribución de la figura de asociación civil a la transición democrática en México. México: UNAM; 2003.

asistencia-caridad. El énfasis se centraría ahora en las acciones realizadas por los particulares sin una finalidad lucrativa, y en la atención de la población en condiciones de desventaja física o mental.

Con la nueva ley surgiría la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) como un órgano desconcentrado del DIF estatal, encabezado, por la propia titular del DIF estatal, y complementado por vocales representantes del sector privado. De esta forma, si bien se había dado un paso importante hacia la consolidación de la regulación de las IAP, en los hechos los mecanismos de decisión y estructuras de poder seguían concentrados en el gobierno.

Este mecanismo de control estatal cambiaría con la reforma a la Ley de Asistencia Privada del Estado de México (LIAPEM) del 12 de junio de 2001. En ella se definirían mayores mecanismos de participación y control por parte de los particulares, concretamente el artículo 15 estableció que la Junta estaría integrada por un Presidente, cuya propuesta será realizada a través de terna que formulan las Instituciones legalmente reconocidas ante la Junta, con objeto de que previo análisis, el Gobernador designe y expida el nombramiento correspondiente. Asimismo establece que el Presidente electo no podrá a la vez desempeñar cargo activo en las instituciones. Al Presidente se suman cinco vocales del sector público estatal y seis vocales designados por las Instituciones, quienes podrán ser patronos de éstas. En esta reforma se define a las IAP como personas morales de interés público, constituidas por voluntad de los particulares, con bienes de propiedad privada, sin propósito de lucro, que ejecutan actos de solidaridad basados en el principio

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

de subsidiariedad, con fines humanitarios, sin distinguir individualmente a sus beneficiarios.

Respecto del análisis de la ley, es posible identificar desincentivos tanto a la sostenibilidad financiera como a la rendición de cuentas, así como mecanismos poco claros de implementación. No obstante, contrario a otras disposiciones, existen más mecanismos horizontales de rendición de cuentas; mientras que los mecanismos verticales tienen retos importantes derivados de duplicidad de regulaciones fiscales compartidas con el SAT, particularmente las dispuestas en los artículos 72, 73 y 74.

Se trata también de una ley con niveles de claridad en cuanto a lo explícito de los derechos y sanciones aunque con retos de implementación, ejemplo de ellos son la documentación y publicación de los criterios y procedimientos de certificación. Los costos, por su parte, se muestran relativamente altos, asociados a la duplicación de procesos para la generación de información similar al SAT y a las juntas.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada comparte con otros ordenamientos federales la ausencia de disposiciones orientadas al financiamiento público de las organizaciones, al tiempo de someter a éstas a una importante carga administrativa, motivada por la generación y entrega de informes similares a diferentes autoridades tanto federales como estatales. Es así que se presentan casos de duplicidad y disposiciones que confirman la ausencia de coordinación entre las autoridades estatales y federales con el consecuente traslado de costos de información y coordinación intergubernamental a las IAP. Otras explicaciones

a la duplicidad de información pueden radicar en la sobre-dimensión de las facultades y objetivos de regulación.

En materia de sostenibilidad financiera se presentan resultados diversos, primero, la existencia del Registro de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México a cargo de la JAPEM es un acierto que puede servir de instrumento para vincular la demanda con la oferta de recursos privados. A la fecha la JAPEM cuenta con un sistema de información y un departamento de procuración de fondos que materializa este objetivo.

Por otra parte, se perciben imprecisiones en las facultades de las juntas para aprobar donativos “onerosos”, en este sentido es necesario establecer qué se entiende por ese calificativo. Al respecto, se puede asumir que la deposición atiende a prevenir actos de corrupción, sin embargo las visitas de inspección y la entrega de estados financieros pueden servir para detectar donativos fuera del promedio organizacional que pudieran considerarse sospechosos y actuar en consecuencia. Un mecanismo adicional sería la coordinación con otras instancias federales como el SAT, mediante la revisión de las declaraciones fiscales sin que ello precise de un acto administrativo adicional a las IAP.

Existen incentivos para el fortalecimiento institucional, concretamente el programa anual de profesionalización es financiado con la aportación de 5 al millar que aportan las IAP a la JAPEM.

Por otra parte, la disposición de pedir autorización para la organización de colectas, rifas, tómbolas o loterías, y en general toda clase de festividades parece inconsistente ya que es una de las fuentes de financiamiento más recurrentes de

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

las organizaciones para financiar necesidades inmediatas de capital de trabajo. De esta forma, someter estas prácticas de financiamiento de corto y mediano plazo a la aprobación de la Junta, puede generar retrasos en la operación. Estas fuentes son, por lo general, recursos de emergencia para la solución de problemas de liquidez, es decir, necesidades financieras de corto plazo; por lo que someterlos a un proceso de autorización limita la oportunidad de respuesta y afecta la sostenibilidad financiera de las organizaciones.

La ley dispone de mecanismos para limitar la exposición al riesgo del patrimonio, para ello establece que los empleados de las IAP que manejen recursos están obligados a otorgar garantía suficiente de su encargo por el monto que determine el Patronato con la aprobación de la JAPEM. Al respecto, es conveniente que las juntas faciliten el cumplimiento de estas disposiciones acercando asesorías y proveedores de fianzas a las organizaciones y que se simplificaran la complejidad de este tipo de trámites, mediante la firma de convenios entre afianzadoras y las juntas, con la finalidad de abaratar costos tanto financieros como de transacción.

Las IAP deben enviar a sus juntas los presupuestos de ingresos, egresos e inversiones para que ésta los apruebe, en el caso de presentarse diferencias deberán ser autorizadas por la autoridad. Esta situación permite a la autoridad vigilar el cumplimiento del objeto social de la IAP, no obstante existe un riesgo potencial de control que se puede presentar en caso de que las juntas no aprueben dichos presupuestos, es decir deberán de preverse mecanismos administrativos ágiles de réplica que protejan a las IAP ante la posibilidad de que la autoridad pueda utilizar estas

disposiciones como un mecanismo de control sobre las organizaciones.

Una disposición controversial, particularmente en el Estado de México, se refiere al tope del 25% de gastos administrativos respecto a los servicios asistenciales que realicen (Art. 68). Esta resolución es consistente con los propósitos de eficiencia en la gestión de las organizaciones; no obstante, su fragilidad encalla en la contradicción con las disposiciones de la Ley del ISR en la materia, misma que establece como tope el 5% para gastos administrativos de las donatarias autorizadas.

Uno de los incentivos importantes tanto para la capitalización como para la posibilidad de contar con flujos financieros estables, es la libertad de las IAP para invertir en valores de renta fija, así como para invertir en valores de renta variable siempre que no se arriesgue el patrimonio. De esta forma, es conveniente establecer algún tipo de indicador o razón financiera que elimine la subjetividad del término “riesgo patrimonial”, que en la actualidad queda sujeta a la interpretación de la autoridad.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas, la obligación para remitir información financiera y contable como estados financieros, documentos e informes de contabilidad; puede representar una disposición importante para la transparencia en el origen y uso de los recursos, así como para la transparencia en el destino del dinero, siempre que esta disposición no se utilice para supervisar el cumplimiento de disposiciones fiscales, toda vez que existe una autoridad hacendaria responsable de ello. En este sentido, el *International Center for Not for Profit Law* y el *Open*

*Society Institute*⁹⁰, se ha pronunciado para casos similares al afirmar que toda organización cívica que recibe más que una cantidad mínima de beneficios del Estado o que despliega una actividad considerable de recaudación de fondos públicos, deberá presentar informes financieros y operativos, al menos una vez al año, ante el organismo responsable de la supervisión general de las organizaciones.

Las facultades de las juntas para realizar visitas de inspección para corroborar los niveles de efectivo, valores o bienes de las organizaciones es una medida consistente con las facultades de regulación preventiva. Independientemente de que el procedimiento establecido para tal efecto está definido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el aspecto relevante radica en la asignación de recursos suficientes para la realización de esas visitas. En este sentido, de no contar con la suficiencia de recursos pueden darse casos de incumplimiento de disposiciones y de normas de operación de programas destinadas a población vulnerable. En ocasiones anteriores se han presentado casos de catástrofes sociales por falta de regulación preventiva a causa de falta de recursos, frente a estas experiencias los legisladores han visto oportunidades para ampliar su capital político por medio de la sobre regulación y el recrudescimiento de las sanciones, sin que ello resuelva el origen del problema, en cambio han incrementado los costos de transacción a cargo de las organizaciones.

Un aspecto de tensión entre la disposición legal y la realidad de las organizaciones se encuentra en la limitante para que los funcionarios o empleados de la IAP formen

⁹⁰ *Op. Cit.*

parte del Patronato, salvo que se separen del cargo. En la realidad esta disposición, que busca limitar el conflicto de intereses, se ha convertido en “letra muerta” ya que en la mayoría de los casos, las IAP empiezan con estructuras mínimas en las que una sola persona asume diversos cargos entre ellos el de patrono y director de manera simultánea. Esta limitante puede propiciar el surgimiento de prestanombres y la simulación estructuras. Por tal razón, sería prudente establecer determinada temporalidad para el cumplimiento de esta disposición. Un mecanismo auxiliar de prevención de conflicto de intereses pueden ser las visitas de verificación y la presentación de informes anuales.

La participación de las IAP en la determinación de la terna para la Presidencia de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México dota de ingredientes democráticos al proceso y favorece el debate en temas de medidas regulatorias, sin embargo, es conveniente un rediseño institucional que de un mayor peso a las decisiones de las organizaciones.

En particular, la JAPEM tiene la atribución legal de certificar a las IAP en términos del cumplimiento de su objeto social. Cada vez, con mayor frecuencia, se observa que en el sector existen disposiciones o prácticas orientadas a la validación de los procesos organizacionales, un ejemplo de ello son los Indicadores de Institucionalidad del CEMEFI. En este sentido, siempre existirá la polémica respecto a la legitimidad de la representatividad y por tanto de quien certifica, así como la plausibilidad del procedimiento de certificación. Así, la legitimidad de certificar

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

a las IAP por parte de la Junta no presenta controversias en tanto proviene de la autoridad, no obstante, es en el procedimiento en donde se encuentran los retos, ya que al no estar disponibles o publicados, abren la puerta a interpretaciones discrecionales en el otorgamiento de la certificación.

Respecto de la evaluación del informe de actividades de las organizaciones y la autorización de los estatutos y sus modificaciones, destaca la omisión de plazos máximos de respuesta, por lo que es deseable definirlos para dar certidumbre a las IAP sobre su actuación y continuidad.

La obligación de remitir a las juntas los dictámenes fiscales de las IAP es una práctica que poco aporta a los propósitos de supervisión de la Junta, ya que se trata de un procedimiento vinculado a la regulación de información contable para efectos fiscales, y para los cuales existe la autoridad hacendaria. En este sentido el *International Center for Not for Profit Law* establece que el órgano que otorga la licencia deberá tener el derecho de auditar e inspeccionar a la organización para verificar el cumplimiento de normas, pero no deberá supervisar otros aspectos, como los fiscales. Así, en caso de que la autoridad local juzgara pertinente el acceso a la información por tratarse de casos específicos detectados en otras modalidades de regulación, ésta debiera solicitarse directamente al SAT. En síntesis, las organizaciones encaran costos derivados de la falta de mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno; costos que se transfieren al sujeto regulado y que por tanto encarecen la operación de las IAP, al tiempo de mermar sus recursos.

Finalmente, en materia de coordinación con el gobierno federal, se detectó que en ningún momento y para ningún trámite se hace uso de la CLUNI, que aporta información significativa y sistematizada sobre organizaciones que de manera voluntaria y con la finalidad de obtener recursos del gobierno federal se han sometido a un procedimiento sistemático de información. Al respecto, si bien no todas las IAP contarán con esta clave, por ser un trámite federal voluntario, puede ser un instrumento sustituto para diversos trámites que fortalecería los procesos de concurrencia entre órdenes de gobierno.

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

**Código Financiero Estatal
Caso Estado de México**

Cuadro 19. Valoración de la ley

CATEGORÍA	ÁREA	ASPECTO	DISPOSICIÓN LEGAL / INDICADOR	
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Corresponsabilidad financiera del Estado	
			Recursos y estímulos gubernamentales	
			Recursos privados	
	Autogeneración de recursos		Celebración de convenios y contratos con gobierno	
			Comercialización de productos	
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Asesorías y capacitación	
	Flujo financiero	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración	
		Capitalización	Libre asignación de recursos para incrementar el patrimonio	
RENDICIÓN DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno Donantes	
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios Sociedad	
		EXISTENCIA	VIABILIDAD	COSTOS

Un componente importante de incentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas está asociado

al tratamiento fiscal, a los apoyos y las exenciones de derechos locales. Es así que el análisis del Código Financiero Estatal, para el cual tomo como caso de estudio el del Estado de México, cobra relevancia en este estudio.

El Código Financiero del Estado de México establece apoyos y exenciones para las IAP de manera específica, sin embargo, no se brindan automáticamente, sino mediante solicitud expresa. En este sentido, al comparar al Estado de México con las disposiciones aplicables a las mismas figuras jurídicas (IAP) en el Distrito Federal⁹¹ encuentro diferencias importantes. Mientras en el primero se exenta del pago del 12% por concepto del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas, y 2.5% por el pago del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (Impuesto sobre Nómina); en el segundo, los incentivos son más amplios toda vez que consideran exenciones sobre predial, adquisición de inmuebles, uso de redes de agua, drenaje, inscripción al Registro Público de la Propiedad y Comercio y de suministro de agua. Esto puede interpretarse como un costo de oportunidad alto que explica, en parte, la motivación de algunas IAP de registrar sus organizaciones en el Distrito Federal, aun cuando sus operaciones se realicen en el Estado de México.

⁹¹ Decreto por el cual se reforman diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal, a través del cual se restablecen al 100% las reducciones de contribuciones locales para las Instituciones de Asistencia Privada. Diario Oficial de la Federación. 16 de Marzo de 2010. Las reducciones a las que tienen derecho las IAP del Distrito Federal se refieren a los siguientes impuestos y derechos: Predial, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos, uso de redes de agua, drenaje, inscripción al Registro Público de la Propiedad y Comercio y de suministro de agua.

De esta forma, encontramos que las disposiciones aquí contenidas incentivan marginalmente la sostenibilidad financiera. Sus debilidades se ubican en la omisión en exenciones fiscales en comparación de otras entidades y de la capital del país.

Finalmente, dispone de reglas claras en cuanto a los derechos y sanciones aunque con omisiones en estímulos más amplios. Su mayor reto está en costos altos de oportunidad y de implementación, particularmente los relacionados con el requisito de solicitud para el goce de exenciones fiscales.

4.3 Reflexiones sobre la evaluación al marco institucional

El Marco Financiero Institucional de las organizaciones de la sociedad civil está conformado por cuatro leyes federales. En el caso de las Instituciones de Asistencia Privada se agregan dos leyes estatales, y en su caso, la Ley de Fomento Estatal.

- Código Civil (CC)
- Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR)
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)
- Ley de Asistencia Social (LAS)
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada, del Estado de México (LIAPEM)
- Código Financiero, del Estado de México (CFEDOMEX)

No obstante, el impacto fuerte recae en tres disposiciones que muestran mayores niveles de sensibilidad en el desempeño de la sostenibilidad financiera (SF) y la rendición de cuentas (RC). Es decir, mientras que la LIAPEM afecta la

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En términos generales el marco institucional cumple medianamente con su objetivo de promover la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, no obstante que reconoce derechos y establece obligaciones, los mecanismos de implementación, los costos financieros y de transacción asociados a su cumplimiento, o los costos de oportunidad derivados de sus omisiones se presentan como relativamente altos.

En el detalle de cada ley, el cuadro 20 muestra un concentrado en donde el principal desincentivo en cuatro de las cinco leyes analizadas es la limitación en cuanto a disposiciones en materia de financiamiento público. Tanto la LFFAROSC, como la LISR y la LIAPEM son las disposiciones con mayores desincentivos en general pero con mayor número de disposiciones en materia de Sostenibilidad Financiera y Rendición de Cuentas, situación que es natural en tanto se trata de leyes (LFFAROSC y LIAPEM) y capítulos (LISR) específicos para organizaciones no lucrativas.

En el caso de las disposiciones que afectan la sostenibilidad financiera de las IAP, los incentivos están asociados mayormente a la oferta de recursos no financieros como asesorías y capacitación, así como a las libertades para ejecutar sus recursos y para invertir en instrumentos que incrementen su patrimonio. Sin embargo, en lo que se refiere a los procesos de obtención de recursos tanto externos como auto generados prevalecen retos importantes. Al respecto, llama particularmente la atención una contradicción significativa entre las disposiciones de la LISR y la realidad financiera de las OSC, esto es la inconsistencia del Art. 97 en donde establece que para ser donataria autorizada es requisito que los

recursos que reciban provengan sustancialmente de fondos de la federación, los estados y los municipios. Así, mientras el predominio de los recursos propios en la estructura financiera de las OSC (53%) es más una condicionante que una decisión de autonomía.

El cumplimiento de esta disposición es poco probable pues depende de factores externos, esto es, de un mercado de fondos públicos y privados, que en México está poco institucionalizado, está concentrado territorial y financieramente, es altamente competido y contiene barreras técnicas de entrada. Destaca que si bien los mecanismos verticales (OSC-gobierno) y horizontales (OSC-beneficiarios y sociedad) de rendición de cuentas están presentes en casi todas las disposiciones analizadas, existe una constante omisión, esto es los mecanismos que tienen como destino de la información a los destinatarios o beneficiarios de las acciones de las OSC, situación que limita los ejercicios de contraloría social.

Cuadro 21. Valoración específica

	EXISTENCIA		MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN		COSTOS FINANCIEROS DE TRANSACCIÓN Y DE OPORTUNIDAD	
	SF	RC	SF	RC	SF	RC
LAS						
LFFAROSC						
CFF						
LISR						
LIAPEM						
CFEDOMEX						

4. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Si bien las disposiciones están orientadas, en términos generales, a incentivar la SF, los costos financieros, de transacción o de oportunidad asociados a su cumplimiento u omisiones son altos. Particularmente en la LFFAROSC y la LISR se presentan los mayores costos. También se aprecia que es más caro cumplir con las disposiciones federales que con las locales, sobre todo por la incidencia de las disposiciones fiscales federales.

Por su parte, los mecanismos de implementación de los derechos y obligaciones son más claros en términos de RC que de la SF, siendo en este último donde se revelan mecanismos poco claros para las disposiciones fiscales.

En el caso de rendición de cuentas, destaca una mayor existencia de derechos y obligaciones en las disposiciones federales que en los ordenamientos estatales, tanto en términos verticales como horizontales. Prácticamente el costo de la implementación de esos derechos y obligaciones son similares en los dos órdenes de gobierno y están asociados a la generación y entrega de información similar, en distintos formatos y en diversas ventanillas (Servicio de Administración Tributaria (SAT), Registro Federal de OSC (RFOSC), Junta de Asistencia Privada (JAP).

El marco institucional se ubica como un conjunto de disposiciones que incentivan algunos aspectos de la sostenibilidad financiera, particularmente aquellos no financieros. En ambos casos, las omisiones, más que los derechos, constituyen retos; en el caso de la SF se trata del bajo financiamiento público y en la RC la limitada disposición de información de tipo horizontal.

5.

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO

He mostrado que el marco institucional que determina el desempeño de las OSC es un “entrapado” de leyes, procedimientos y autoridades que si bien establece derechos tiene mecanismos poco claros para su ejercicio y a costos relativamente altos. No obstante sus imperfecciones, parece cumplir medianamente con incentivos para la rendición de cuentas y la sostenibilidad financiera de las organizaciones. Tal vez entonces el mayor de los problemas está en el reto de construir una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía a partir de la confección de una política de Estado que favorezca la participación de los ciudadanos en la cosa pública, que establezca mecanismos claros de fomento gubernamental a partir de un abordaje distinto que supere el paradigma de la sumatoria de programas y exenciones fiscales.

En las dos últimas décadas, el marco institucional de las organizaciones de la sociedad civil ha sido el espacio en construcción de la relación política Estado-sociedad civil organizada en México. En la lucha por forjar una identidad propia a partir de su relación con el Estado y también con el mercado, las OSC consiguieron sumar logros como el de la Ley de Fomento, el Mecanismo de Colaboración entre el Gobierno y la Organizaciones de la Sociedad Civil, la Cuenta Satélite, así como la armonización de algunas actividades reconocidas tanto en la Ley de Fomento como en la Ley del ISR. Con estos logros, se empezaron a perfilar las bases, endebles por cierto, de lo que en algún momento habrá de convertirse en una Política de Estado que, construida conjuntamente, defina los qué y cómo de una relación inspirada en el respeto, la autonomía, la corresponsabilidad y la transparencia.

Para que la confección de ésta política alcance la dimensión de Estado se requiere de definir primero qué debemos entender por organizaciones de la sociedad civil, quiénes son y quiénes no lo son. Superar la concepción normativa del tercer sector y proponer nuevas configuraciones conceptuales que rescaten su función política y modifiquen la percepción instrumental.

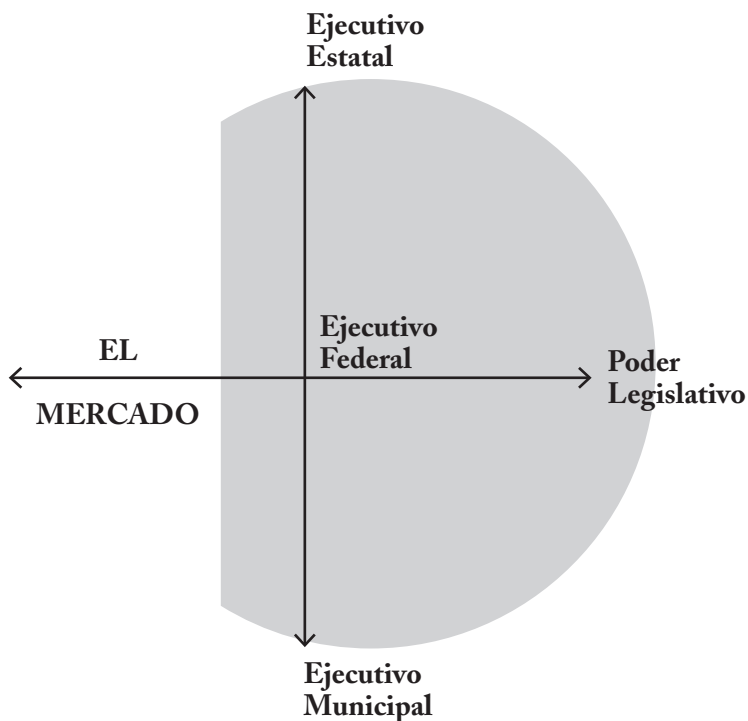
Se requiere entonces de una política construida con y para las organizaciones, un ejercicio que, en mi opinión, debe poner en el centro de la discusión las siguientes coordenadas (ver figura 4).

- La redefinición conceptual de las OSC y por tanto la posibilidad de advertir nuevas formas de interrelación con las esferas gubernamental y de mercado

5. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO

- La definición del papel del gobierno en la ecuación Estado-sociedad civil, y a partir de ella:
 - La definición de las fronteras entre lo público y lo privado de interés público (Organizaciones cuasi gubernamentales)
 - La participación institucionalizada de la sociedad civil organizada en las decisiones de políticas y programas públicos (Mecanismos institucionales de participación)
 - La coordinación entre la federación, los estados y los municipios para la participación y el fomento de la sociedad civil organizada en el quehacer público (Federalismo)
 - La articulación de acciones entre los poderes ejecutivo y legislativo para la participación y el fomento de la sociedad civil organizada en el quehacer público (Marco legal)
- La redefinición de las fronteras entre el mercado y la sociedad civil organizada

Figura 4. Coordenadas para la configuración
de una política de Estado



Como asienta el *International Center for-Not-for Profit Law* en su análisis nacional

...no observamos en México la inexistencia de una política de Estado dirigida a sofocar a su sociedad civil; no atestiguamos una persecución sistemática y generalizadas contra las organizaciones ciudadanas, ni la promulgación de leyes represivas que restrinjan los derechos fundamentales. En lugar de ello, lo que

encontramos en México es la simple y llana ausencia de una política de Estado frente a la sociedad civil, punto...[Esto es] si bien encontramos que en años recientes se ha dado la promulgación de leyes que promuevan mayor apertura y reconocimiento al papel de las organizaciones ciudadanas, confirmamos al mismo tiempo la persistencia de una serie de normas obsoletas, vericuetos legales inusualmente intrincados, objetivos de política pública contradictorios y, en fin, un marco legal que revela que México, con todos los avances que ha logrado en los últimos tiempos, es aún un país en transición. Un país que aún no define cuál quiere que sea el papel de sus ciudadanos en la esfera pública y que no sabe bien qué esperar de su sociedad civil ⁹².

Políticas públicas limitadas

La falta de una visión de Estado sobre la sociedad civil supone la posibilidad de políticas públicas limitadas o la inexistencia de estas. Nuestro caso, a mi juicio, es el primero y una de sus explicaciones es nuestra joven democracia. Como advierte Ablanado (2009):

El marco jurídico nacional surgió y evolucionó en una época en la cual las OSC no figuraban como actor en la escena nacional, salvo las organizaciones asistenciales que colaboran como aliadas en la provisión de servicios públicos a los más necesitados y no representaban un reto a la autoridad. Así la legislación mexicana evolucionó en dos vertientes paralelas: la primera dirigida a vigilar las instituciones de asistencia social, cuya función debía limitarse a prestar servicios básicos.....; y la segunda, dirigida a generar espacios de expresión e inclusión para las organizaciones que se constituían como vehículo de demandas sociales. Una normativa para organizaciones que inciden de manera horizontal

⁹² Ireri, Ablanado Terrazas. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana. Washington: International Center for not for Profit Law; 2009.

en la esfera pública (mediante la solidaridad o caridad hacia otros ciudadanos) y una para organizaciones que inciden en ella de manera vertical (presentando demandas al gobierno); pero las dos sustentadas en la premisa de que la interacción entre gobierno y organizaciones se basaba en el otorgamiento de concesiones por parte de la autoridad, más que en el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos”.

En efecto, un caso elocuente es, hasta el momento de escribir este párrafo, el impedimento legal para que las OSC influyan en la legislación, derecho irrenunciable de todo ciudadano y que, conforme a la tradición de la relación Estado-OSC, deja fuera de la acción política a las organizaciones, reservándolas al papel de instrumentos de las políticas del gobierno en turno.

...es sobre estas dos tradiciones que se sobrepone una tercera, que es la que empezó a tomar forma en la década de los noventa y que está representada por la Ley Federal del Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta tercera visión deja de concebir a las organizaciones exclusivamente como sujetos de vigilancia, favores o control, y empieza a entenderlas como iniciativas ciudadanas con valor propio..... Si bien cada vez más es la tercera visión la que gana terreno en la legislación mexicana, la persistencia de las otras dos aún se deja ver en algunos de los resquicios de la normativa, confiriendo una complejidad inusual al marco legal para las OSC, y dificultando generar una verdadera política pública, homogénea y coherente, que parta de una visión clara de la postura del Estado mexicano frente a la sociedad civil.

En mi opinión, a estas tres tradiciones se suma la inercia del predominio de la perspectiva del *New Public Management*

de las últimas décadas cuyo énfasis es tratar a los habitantes como beneficiarios de programas públicos, y no como ciudadanos con derechos políticos. Así, esta perspectiva ha tenido efectos en los pilares de la convivencia en sociedad y en la acción solidaria que se materializaron en los mecanismos de transferencia individual condicionada propia de los programas sociales federales y estatales.

En este sentido, el surgimiento de estas políticas en América Latina son propias de la consolidación del modelo neoliberal de los años 90. Entre los más identificables encontramos los programas de Oportunidades y de Apoyo a Adultos Mayores en México, Bolsa Familia en Brasil, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en Argentina, y Mi Familia Progresá (Mifapro) en Guatemala. Al respecto, algunos autores han documentado resultados favorables en la disminución de los distintos tipos de pobreza, aunque con costos sociales importantes que debilitan el tejido social y comunitario, en tanto que abaten las redes de solidaridad a partir de la imposición de controles verticales de autoridad que cancelan la participación popular organizada que deriva en las redes de relación, corresponsabilidad y solidaridad al interior de las comunidades (Salinas, 2008). Esta tradición contrasta con la lógica solidaria en donde los mecanismos de apoyo son administrados, en principio, por entes generadores de capital social y cohesión comunitaria como las OSC. Así, las soluciones materializadas en programas se han instalado de manera importante en el discurso y propuesta de los partidos políticos dominantes y se han incrustado en la lógica política de los funcionarios de los distintos órdenes de gobierno.

Financiamiento público y privado

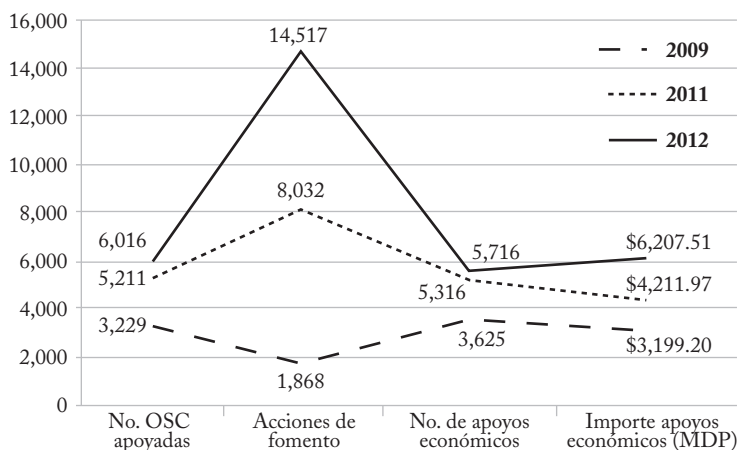
En cuanto al financiamiento público, desde su promulgación en el año 2004, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, estableció, en sus artículos 13 y 14, así como 19 y 20 de su reglamento, la disposición para que la Comisión de Fomento de dicha ley elabore y publique un Informe Anual de las acciones de fomento, apoyos y estímulos otorgados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC que cuentan con CLUNI. Este informe se incluye como un Anexo específico de la Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo rinde al Poder Legislativo.

Este informe da cuenta, en cierta medida, de la relación entre el gobierno federal y una parte de las OSC, esto es sólo de aquellas que cuentan con la CLUNI y que, por tanto, decidieron voluntariamente registrarse bajo el incentivo, casi único, de acceder a recursos públicos. De esta forma, con una visión limitada del fomento, la Cuenta Pública informa exclusivamente sobre una dimensión de la relación, la que va de la APF hacia las OSC; dejando fuera por lo menos tres dimensiones más: 1) la de las OSC en la APF (mecanismos de participación), 2) la que debiera generarse al interior de la APF para beneficio de las organizaciones, así como 3) la relación de ésta con los otros poderes de la unión y los órdenes de gobierno para el mismo propósito.

La evolución de esa perspectiva de fomento puede mostrarse a partir de la comparación de los principales rubros de la Cuenta Pública, así la siguiente gráfica muestra las tendencias en el número de organizaciones apoyadas, el

total de apoyos no monetarios y monetarios, así como el importe de estos últimos a pesos constantes de 2009.

Gráfica 11. Evolución de los principales rubros del Anexo de la Cuenta Pública 2009-2012 (pesos constantes 2009)



Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo, 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, 2009, 2011 y 2012.

Con la información de la gráfica se observa una tendencia al alza en todos los rubros analizados de 2009 a 2012, particularmente en el último año de gobierno, y de elecciones, en donde el apoyo financiero incrementó el 47% respecto de 2011, mientras que el número de OSC apoyadas económicamente en el mismo periodo solamente fue del 7.2%, es decir, una mayor asignación de recursos a un número casi igual de organizaciones en 2012.

Por otra parte, con la comparación de cifras entre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de la Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines de Lucro del Sistema de Cuentas Nacional se pueden encontrar información interesante que nos revela la desproporción entre la contribución de las organizaciones del sector al Producto Interno Bruto y los ingresos asignados a éstas por parte del Gobierno Federal. Mientras que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009 da cuenta de un total de M.N. \$3,199,205,283 distribuidos entre 3,229 organizaciones a través de 50 programas y 118 acciones; el Sistema de Cuentas Nacionales reporta una contribución económica al PIB de \$238,276,000,000. En consecuencia, podemos observar que existe una tasa de retorno desfavorable para las OSC, en donde a una aportación de casi doscientos cuarenta mil millones de pesos, obtienen tres mil doscientos millones de pesos en estímulos y apoyos gubernamentales federales, es decir una retribución del 1.34% de sus aportaciones.

Si este mismo ejercicio se realiza para el año 2011, tenemos que, mientras que las asignaciones del gobierno federal ascendieron a \$4,565 millones de pesos, la contribución a la economía alcanzó los \$316,394 millones de pesos, esto es una tasa de retorno similar al año previo de 1.44%. Desde otra óptica, podemos ver que si bien la tasa de retorno para las OSC es aun baja en función de su aportación a la economía, por otra parte las asignaciones federales aumentaron de 2009 a 2011 casi en la misma proporción de lo que aumento su contribución al PIB, es decir mientras que ésta última aumentó en 33%, los apoyos económicos federales aumentaron el 32% (comparación a pesos constantes de 2009).

Continuando con el análisis de la Cuenta Pública 2009, si a la cifra de estímulos y apoyos federales de ese año le sumáramos las donaciones privadas, que ascendieron a M.N. \$31,934,334,421 según datos del propio SAT, el total de ingresos asciende a M.N. \$35,133,539,704 pesos que en términos de retorno representa el 25% de las contribuciones de las organizaciones del sector a la economía nacional.

Resulta entonces evidente la desproporción entre las contribuciones e ingresos de las organizaciones; más aún, si analizamos la distribución de los apoyos y estímulos federales, tenemos que la cobertura de apoyo gubernamental alcanzó al 29.97% del total de OSC con Cluni en 2009. Al respecto vale la pena reparar en la distribución de apoyos y estímulos por dependencia o entidad, donde para ese año, la Secretaría de Educación Pública reportó la mayor inversión, equivalente al 39.42%, seguida de la Secretaría de Economía con el 15.03% y la de Desarrollo Social con el 14.81% del total.

Aquí, otro abordaje resulta útil para descifrar la naturaleza del financiamiento público. Como mostré en el primer capítulo, existe una alta complejidad teórica para definir, tipificar y clasificar a las organizaciones del sector. Frente a su heterogeneidad y pluralidad, el Instituto de Estadística y Geografía, siguiendo la tradición de otras naciones, identificó dos tipos de Instituciones Sin Fines de Lucro, las privadas y las gubernamentales.

En efecto, a partir de la perspectiva de la teoría del *Non Profit Sector*, se identificó que había instituciones tales como los organismos constitucionalmente autónomos que, habiendo nacido por iniciativa gubernamental en respuesta

a demandas sociales o funciones del Estado, cumplían con las características normativas. Entre éstos se encuentran la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Salud Pública. Así que bajo esta advertencia, habría que analizar que porcentajes de los recursos contabilizados en el total de apoyos y estímulos del gobierno federal reportados en las cuentas públicas se destinaron a la operación de estas instituciones sin fines de lucro gubernamentales y que tanto se destinó a las instituciones sin fines de lucro privadas.

La coexistencia de estas organizaciones para estatales o cuasi gubernamentales, genera una competencia desleal por los recursos gubernamentales, crea un mecanismo legitimador de desvío de recursos y un mercado con reglas poco claras (OSI, 2006). Es así que se presenta la necesidad de debatir más profundamente donde empieza y donde termina el gobierno. Al respecto, en *GONGO Trends and Transformations*, Kristie Evenson, señala una serie de riesgos frente a este fenómeno, mismos que atraviesan por ...

... la reducción del espacio público y la minimización de voces independientes; la limitación en el desarrollo de organizaciones expertas en la formulación de políticas públicas que aporten conocimiento, experiencia y perspectiva al gobierno; la disminución de la confianza del público en las OSC, y la profundización del problema de falta de visibilidad; la obstaculización del establecimiento de relaciones de cooperación y trabajo conjunto gobierno-sociedad civil en temas específicos; la obstaculización para el surgimiento de organizaciones especializadas en la provisión de servicios públicos; y la reducción de fuentes de financiamiento público.

Por su parte, el *ICNL* y el *Open Society Institute*⁹³ advierten que:

...entre las organizaciones cívicas independientes de algunos países, hay mucha hostilidad hacia las OCNG y las OCCG -aun si se les constituye como entidades del derecho privado- porque históricamente han sido instrumentos de la política del gobierno. Estas organizaciones tienen una larga trayectoria de evasión de las exigencias que marca la ley, de servir para el enriquecimiento de funcionarios de gobierno, de distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o de crear la falsa apariencia de sociedad civil floreciente. Algunos opinan que los abusos han sido tantos que las OCNG y las OCCG no deberían estar permitidas.

El estudio del financiamiento público atraviesa también por las atribuciones y procedimientos de las dependencias y entidades establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este sentido, el programa de fomento más representativo del gobierno federal para las OSC es el de Coinversión Social a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social. Al respecto, al ser el Indesol un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), no puede determinar de manera autónoma la asignación de recursos de apoyo a las organizaciones toda vez que éstas llegan, primeramente etiquetadas a la propia Sedesol y etiquetadas por segunda ocasión por esta última, así no solamente se trata de limitantes en la asignación de recursos sino de un escaso presupuesto que, según datos de Alternativas y Capacidades (2009), para 2009 operaba con el 0.6% del presupuesto total que la

⁹³ *Op. Cit.*

Sedesol asignó a sus programas con reglas de operación, lo que lo ubicaba entre los cinco programas con menor presupuesto de la dependencia en ese año.

Problemas similares tiene el proceso de asignación de recursos a las dependencias de la Administración Pública Federal (APF). El mismo estudio pone de manifiesto los efectos de la asignación tardía de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacia las dependencias federales:

...en teoría las dependencias de la APF conocen los montos que recibirán para el ejercicio anual una vez que la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que generalmente ocurre en noviembre del año anterior. Sin embargo, es hasta que se publica el PEF en el Diario Oficial de la Federación, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicarlo a las dependencias, y a su vez, cada dependencia debe dar a conocer a sus unidades responsables el presupuesto y el calendario en que les será ministrado. El conocimiento oportuno de los techos presupuestales y de las fechas de ministración reduce la discrecionalidad, en primer término de las autoridades hacendarias y, en segundo, de los oficiales mayores de las dependencias⁹⁴.

Adicionalmente, se presentan retos en cuanto a la unificación de requisitos de entrada para el acceso a recursos gubernamentales entre las dependencias y entidades públicas, así como la necesidad de simplificar la demostración de los fondos públicos ejercidos y de flexibilizar su comprobación en función de los montos otorgados. En este

⁹⁴ *Op. Cit.*

sentido, la homologación de formatos entre las distintas agencias gubernamentales y la sustitución de las políticas de comprobación por proyecto por la de informes financieros anuales⁹⁵ significarían una importante reducción de costos administrativos y de transacción para las organizaciones y un ahorro en tiempos y procedimientos para las dependencias. Su ordenamiento, debiera ser tarea de la Comisión de Fomento, de la Secretaría de Desarrollo Social, que en los últimos años ha protagonizado la relación con las OSC aun cuando no todas las organizaciones realizan actividades de desarrollo social; de la Secretaría de Gobernación o de la dependencia que cuente con las atribuciones legales y las razones políticas para conducir la relación.

El crecimiento del sector, su diversidad, su amplitud de temas y la complejidad de su relación con las instituciones del Estado, invitan a reflexionar sobre la pertinencia de la creación de una dependencia o entidad capaz de coordinar los esfuerzos institucionales para fomentar la participación ciudadana a través de mecanismos permanentes de diálogo y negociación. Se trata, como afirma Tapia, de "...repensar el andamiaje institucional creado por la Ley de Fomento como un Sistema Nacional de Fomento a OSC, con competencia concurrente y órganos de coordinación intergubernamental."

Por otra parte, la conjunción de bajos incentivos de capital político de los legisladores para llevar a la agenda legislativa un tema tan poco sexy como el de las OSC más

⁹⁵ Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar. Retos Institucionales del Marco Legal y Financiamiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil. México: Alternativas y Capacidades AC; 2006.

la persistencia del criterio de eficiencia por parte de los técnicos de la hacienda pública, ha provocado que en ambas instituciones prevalezca una visión de costo respecto de la autorización de deducibilidad en vez de una perspectiva de inversión social. Alberto Navarro aclara de mejor manera la perspectiva gubernamental sobre la autorización de donatarias a partir de un análisis de los aportes sociales vs. aportes gubernamentales:

En México esto funciona de la siguiente manera: el gobierno federal destina el monto de la recaudación para satisfacer las necesidades de la población, en el caso del ISR de cada peso de utilidad, el gobierno cuenta con 28 por ciento, con lo que integra los recursos que puede destinar. Las donatarias al recibir donativos deducibles, indirectamente reciben la aportación del gobierno federal por el 28 por ciento que recupera el donante, pero en realidad recibe también el otro 72 por ciento del donativo, por lo que cuenta con más recursos para atender necesidades prioritarias y al gobierno le cuesta lo mismo. Cada peso de aportación del gobierno, se convierte en \$3.57 pesos para resolver necesidades, lo que constituye una especie de inversión que rinde buenos resultados.⁹⁶

En consecuencia, afirma Layton:

... los estímulos fiscales deberían considerarse, más que como un “gasto”, una inversión del gobierno federal para resolver necesidades de sus gobernados, esto con base en las siguientes premisas: a) los impuestos son los recursos que transfiere el sector privado al público, para que éste cumpla con sus obligaciones de satisfacer las necesidades de sus gobernados; b) las actividades que realizan las donatarias están limitadas en la LISR y coinciden con las ac-

⁹⁶ Alberto Navarro. ISR, regímenes especiales. México: Donativos Privados 2007; 2011.

5. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE ESTADO

tividades básicas que deben realizar los gobiernos para atender las necesidades de sus gobernados, lo que constituye el eje de control sobre estas organizaciones, toda vez que deben destinar la totalidad de sus ingresos a su actividad principal; c) las donatarias complementan las actividades que realizan los gobiernos en la atención de necesidades y; d) por la forma como operan, son vehículos más eficientes para hacer llegar los recursos a los beneficiarios.

Los recursos federales, estatales y municipales destinados a apoyar los proyectos de las organizaciones son escasos, están sujetos a competencia e implican elevados costos de entrada en términos de gestión y administración. El aumento de recursos públicos a las organizaciones es prudente en términos de equidad tributaria y de reciprocidad en función de su contribución al PIB.

Finalmente, el tema de los propósitos del Registro Federal de OSC no es ajeno al de los fondos públicos, en este sentido es pertinente que éste se transforme de un registro voluntario y padrón nacional de organizaciones a un mecanismo de rendición de cuentas que proteja tanto a las propias organizaciones como a los ciudadanos y donantes. Para los ciudadanos es importante verificar la existencia legal de las organizaciones, sus fines, ubicación y funcionarios. El acceso del público a esta información puede convertirse en un mecanismo de control ciudadano y seguimiento gubernamental. No obstante, es importante diferenciar el tipo de información que se puede o no poner a disposición del público en general de conformidad con las disposiciones y garantías previstas en la ley.

Asimismo, como bien advierte Incide Social⁹⁷, es deseable:

... armonizar el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil con los registros estatales mediante la celebración de convenios, ampliando así las ventanillas de inscripción –eliminando con ello los riesgos de exclusión que representa tener una ventanilla única- pero intercambiándose información para que las OSC solo tengan que inscribirse en una sola ventanilla (federal o estatal).

Con esta medida se reducirían los costos de transacción que se transfieren a las organizaciones; aún más, de sumarse a esta iniciativa el Registro de Instituciones de Asistencia Privada de las juntas podría diseñar un sistema de información único que nutra de estadísticas precisas del sector y sus subsectores. Al respecto, es conveniente destacar que si bien es deseable que este registro opere para todas las organizaciones no lucrativas, debe de ser independiente del registro de la autoridad fiscal.

En el caso del financiamiento privado, los avances tampoco son significativos en términos de asignación de mayores recursos anuales ni de una mayor equidad en la distribución de los recursos. Datos del Proyecto Filantropía y Sociedad Civil del ITAM, aseveran que

...entre 2006 y 2007 la distribución desigual de los recursos, las actividades y la localización de las OSC no varía considerablemente. Los donativos recibidos permanecen en un nivel muy similar (M.N. \$32,977,175,369 pesos en 2007 versus M.N. \$39,700,000,000 en 2006) de acuerdo con el reporte de donatarias autorizadas. Según

⁹⁷ Incide Social AC. Agendas Ciudadanas: Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil y migración. México: Incide Social AC; 2007.

esta misma fuente dichos donativos se distribuyen de manera desigual. Por ejemplo, el Distrito Federal concentra el 63.35 por ciento de los montos y sus organizaciones reciben donativos promedio que son 70 por ciento mayores que el promedio nacional. Además, existe otro grupo de estados conformados por Nuevo León, Jalisco y el Estado de México que centralizan el 20 por ciento del total de los recursos. Las entidades federativas restantes podrían agruparse de manera general en un grupo “medio” y otro “bajo”. Estos representan a la mayoría de los estados pero únicamente agrupan el 20 por ciento del total. Los datos muestran que la inequidad es realmente considerable.

De esta forma, la concentración de recursos en pocas organizaciones y en determinadas regiones y entidades federativas es característica del mercado mexicano de donativos privados. Al respecto, es deseable la reorganización de los donativos de empresas lucrativas y organizaciones no lucrativas de segundo piso desde una lógica de mayor acceso, de procedimientos establecidos, de formatos universales y mecanismos de rendición de cuentas estandarizados. Asimismo, convendría aprovechar el potencial de generación de capital social detonado por las iniciativas conjuntas entre organizaciones del sector y empresas lucrativas mediante el establecimiento de programas de donación definidos en las políticas de responsabilidad social que tengan por objetivo beneficiar directamente a las comunidades donde tienen presencia.

Adicionalmente, el conjunto de requerimientos de capacidades analíticas y metodológicas para acceder a recursos privados, y también públicos, particularmente para la presentación de proyectos elaborados a partir de la metodología de marco lógico y la detonación de metodologías de evalua-

ción de resultados, de impacto, de modelos de intervención, entre otros; han sentado las bases de una nueva etapa en el desarrollo de las organizaciones, de esta forma asistimos a la era de la profesionalización o de la *managementarización*, (valga el término), que se ha encumbrado como el paradigma dominante tanto para la asignación de recursos públicos y privados, como para la orientación de las políticas de fortalecimiento impulsadas por la iniciativa privada y el gobierno. Este énfasis en el carácter *eficientista*, impone barreras de entrada a un universo dominado por organizaciones pequeñas y de baja estructura cuyas capacidades y talentos se consumen, por lo general, en labores operativas.

Ello ha generado una fragmentación en el mercado del sector en donde desde hace algunos años emergen actores de especialización intermedia que venden su experiencia metodológica y técnica para la búsqueda de recursos. El problema de este fenómeno, en mi opinión, no radica en el surgimiento de intermediarios en sí mismo, es decir casi todos los mercados institucionalizados precisan de ellos; el inconveniente está en que la subcontratación limita las posibilidades de desarrollo de capacidades internas en cada organización.

CONCLUSIONES

El desarrollo del sector asociativo mexicano está determinado por una serie de arreglos institucionales que definen su identidad a partir de su propio imaginario y su relación frente al Estado y el mercado. Existen por lo tanto tres esferas de abordaje (identidad, Estado y mercado), en esta investigación me concentré en la segunda, es decir el sector asociativo en cuanto a su relación con las instituciones del Estado. En México ésta relación ha transitado por distintitos estadios según las características del régimen en turno. Así, el sector emerge con una identidad caritativa en la época de la Colonia a partir de la influencia de la Iglesia Católica. Más tarde, con el periodo de la Reforma empezaría a reconfigurarse la dimensión privada del sector para posteriormente casi desdibujarse al asumir el Estado las funciones de caridad.

Su identidad se transformaría a partir de las tensiones entre la cooptación de las organizaciones por parte del gobierno en las décadas de los años 30 y 40, y la asimilación de derechos políticos por parte de la ciudadanía en los años 60. En las últimas décadas, el sector se encuentra en búsqueda de una nueva identidad alineada sí a los principios democráticos pero también en conflicto con las instituciones del mercado y en demanda de una reconfiguración de la relación con el gobierno que rebase su imaginario asistencial.

Es bajo esta búsqueda que se empiezan a tejer nuevos arreglos institucionales que, poco a poco, construyen una mayor idea de autonomía, independencia y derechos. Con la publicación de la Ley de fomento en el año de 2004, se inaugura una nueva era de las organizaciones mexicanas, etapa en la que empiezan a demandarse espacios de atención, inclusión en la agenda pública y la construcción conjunta de políticas. Falta, sin embargo, una fase superior, la de la construcción de la Política de Estado como el gran paraguas del arreglo institucional.

En esta definición de reglas del juego para la conducción de la relación entre el sector y el Estado, el análisis del marco institucional desempeña un papel central. En este sentido, su punto de partida son las leyes, los procedimientos y el comportamiento de las autoridades encargadas de hacer valer esas reglas, mismas que determinan en buena medida el desempeño de las organizaciones, y en consecuencia, su desarrollo, natalidad, muerte o estado de latencia.

Con lo anterior en mente, pretendí contribuir en tres sentidos con esta investigación: el primero aportar algunas ideas a la discusión conceptual de las organizaciones de la

sociedad civil; el segundo contribuir a la reconfiguración del marco institucional al señalar las limitantes en su implementación y lo costoso de su cumplimiento; y el tercero llamar la atención sobre la urgencia y oportunidad para diseñar conjuntamente una Política de Estado hacia las OSC.

En el primer caso, resaltan dos tradiciones teóricas, la perspectiva francesa de economía social que contiene una riqueza conceptual que aporta elementos indispensables para repensar nuestro sector asociativo, ejemplo de estos es el componente democrático en la toma de decisiones organizacionales, propia de las cooperativas y ajeno a otras configuraciones. Por su parte, la gran virtud de la escuela norteamericana del tercer sector descansa en su pragmatismo y propuesta normativa, sin embargo, esta característica juega al mismo tiempo como limitante en tanto que su énfasis instrumental y su definición de lo no lucrativo contribuyen a desdibujar la función política de las organizaciones. En consecuencia, es oportuno repensar nuestra sociedad civil como condición para la reforma al marco institucional y para la definición de la Política de Estado, este es un paso que no nos podemos saltar, superar el imaginario caritativo y filantrópico del sector depende de ello.

En el segundo caso, el marco institucional muestra claros oscuros, por una parte observo la existencia de derechos que no contravienen la libertad de asociación, ni atentan contra los principios democráticos; sin embargo por la otra, revela un “entrampado” de leyes y reglamentos que duplican las obligaciones entre los órdenes federal y estatal, por ejemplo en materia de reportes fiscales; multiplicando así de manera innecesaria el número de ventanillas y reportes ante

las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Adicionalmente, presenta contradicciones en cuanto a la perspectiva del tipo de organizaciones sujetas a incentivos, tal es el caso de las diferencias entre la Ley de Fomento y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Al mismo tiempo, el cumplimiento del marco institucional implica una serie de costos relativamente elevados que se traducen en una carga financiera elevada para las organizaciones, no solamente en términos de erogación de recursos, sino en costos de transacción que aumentan los costos de información y tiempos invertidos. Adicionalmente, presenta costos de oportunidad que derivan de la ausencia de disposiciones.

El financiamiento público definido en el marco institucional contiene propósitos que difícilmente se traducen en una corresponsabilidad financiera, más aun, incluye inconsistencias de fondo como la disposición de que para ser donataria la estructura financiera de las organizaciones deberá descansar significativamente en fuentes de financiamiento público. Este es un aspecto trascendente en dos sentidos, primero porque al no haber disposiciones claras en cuanto a la corresponsabilidad en el financiamiento gubernamental la disposición no tiene sentido. Segundo porque parece no considerar la estructura del mercado del financiamiento gubernamental, caracterizado por su concentración en un pequeño número de organizaciones y su desarticulación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como por una serie de barreras de entrada como la alta exigencia de capacidades metodológicas para la presentación de proyectos, que paralelamente coexisten con una buena cantidad

de fondos asignados de manera discrecional (sin reglas de operación) y una competencia desigual entre organizaciones sin fines de lucro privadas y organizaciones sin fines de lucro gubernamentales.

La rendición de cuentas es también un elemento central en el análisis del marco institucional. En los últimos años se ha avanzado en dos sentidos, desde la perspectiva fiscal, la autoridad hacendaria a dispuesto mecanismos de transparencia, sobre todo para las donatarias autorizadas; mientras que desde la visión de los apoyos y estímulos del gobierno federal se ha trabajado a partir del mecanismo del Registro Federal de OSC. En ambos casos se establecen disposiciones de transparencia en el sentido vertical, es decir de las OSC hacia la autoridad, dejando pendiente el avance en términos de una rendición de cuentas horizontal que abra la puerta a la contraloría ciudadana de las organizaciones.

Finalmente, el tercer aporte representa la urgencia, pero también la oportunidad institucional de definir qué queremos como ciudadanía en relación con el Estado y cómo queremos que ésta se construya. Se trata entonces de la construcción con y para las organizaciones ciudadanas de una Política de Estado.

En mi opinión, ésta habrá de configurarse a partir de un trabajo más proactivo de las instituciones del gobierno, entendiéndose, desde la trinchera del legislativo, del ejecutivo y de los órdenes de gobierno. Ésta política deberá considerar su papel en las siguientes dimensiones:

- a) De las OSC hacia la administración pública en donde se establezcan mecanismos permanentes de participación en las distintas arenas de política pública y en las depen-

dencias y entidades del gobierno. Esto es mecanismos institucionales pero no oficiales.

- b) De la Administración Pública Federal hacia las OSC, esto es la redefinición de lo que se entiende por organizaciones de la sociedad civil, de la estandarización de lineamientos, procedimientos y ventanillas para la atención de las organizaciones; de la disposición de apoyos y estímulos, de la reconfiguración del financiamiento público a través de un fondo institucionalizado que concentre los recursos federales con el propósito de establecer criterios asequibles, transparentes y monitoreables de acceso.
- c) De la Administración Pública Federal hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal en el que la coordinación intergubernamental para el establecimiento de un piso mínimo de derechos y la articulación de esfuerzos que eviten la duplicidad de trámites sean la constante de la relación.
- d) De la administración pública hacia el poder legislativo federal y estatal que tenga por objetivos tanto la promulgación de disposiciones que fomenten la participación ciudadana, sus organizaciones y la rendición de cuentas; como la existencia de leyes de una misma naturaleza en todos los estados, como por ejemplo la ley de fomento y, en su caso, de leyes de instituciones de asistencia privada.

Estas propuestas son sólo una contribución que se suma al debate de la reconfiguración de esta nueva relación y no pretenden por tanto, abarcar la totalidad de los desafíos que encara el sector asociativo mexicano. En efecto, han quedado fuera de esta investigación, otras discusiones como la

relación de las organizaciones con la sociedad en general en donde la rendición de cuentas y el estudio de la confianza social cobra una dimensión importante en su análisis. También quedó de lado la relación con el mercado, en ella hay varios temas pendientes como la educación de los donantes privados para revertir la concentración geográfica, temática y numérica de recursos; así como la necesidad de intermediarios académicos y profesionales que den mayor solidez y estructura al sector.

Finalmente, considero que estamos en un momento oportuno para esta redefinición institucional, los ingredientes estructurales están dados y la coyuntura política de este año de 2012 lo hace factible.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ablanedo Terrazas, Ireri, *Las organizaciones de las sociedad civil en la legislación mexicana*, ICNL-USAID, Washington DC, 2009.
2. Adelqui David Ariel Lema, *La sociedad civil ante el nuevo rol del Estado*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.
3. Afile Cohen, Miriam, Globalización, democracia y desilusión: La sociedad civil en México (1991-2004), *El Cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 20, número 126, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2004.
4. Incide Social AC, *Agendas ciudadanas: Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil y migración*, Incide Social AC., México, 2007.
5. Álvarez, Juan Fernando; Miguel Gordo Granados, y Claudia Sacristán Rodríguez, *La lógica de la Economía Solidaria y las organizaciones sin fines de lucro desde la perspectiva económica*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, Bogotá, 2006.
6. Anheier, Helmut, Dimensions of the Third Sector: Comparative perspectives on structure and change, University of California , London School of Economics and Political Science y University of Minnesota. Londres, 2000.
7. _____ The Third sector in Europe: Five theses. Civil society, documento de trabajo, *Civil Society Center en the London School of Economics*, Londres, 2002.
8. Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
9. Balian, Batriz, et. al. *La sociedad civil Argentina en el bicentenario: Índice CIVICUS de las Sociedad Civil Argentina (2008-2010)*, UCA, Buenos Aires, 2011.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

10. Barbosa Díaz, Marco Antonio, *Entidades no lucrativas*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2007.
11. Barman, Emily, What is the bottom line for nonprofit organizations? A history of measurement in the British voluntary sector, *Voluntas* 18:101–115. Baltimore, 2007.
12. Batista, Maximiliano A. *Tributación de entidades sin fines de lucro*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.
13. Bode, Ingo. Flexible response in changing environments: The German Third Sector model in transition, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*; 32; 190, Indianapolis, 2003
14. Borzaga, Carlo y Alberto Bacciega, *The economics of the Third Sector: Towards a more comprehensive approach*. European Commission, Bruselas, 2003.
15. Bruni, Luigino y Stefano Zamagni, *Economía civil: Eficiencia, equidad, felicidad pública*, Prometeo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007.
16. Burger, Ary and Vic Veldheer, *The growth of the nonprofit sector in the Netherlands*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*; 30; 221, Indianapolis, 2001
17. Butcher, Jacqueline y María Guadalupe Serna. *El Tercer Sector en México, perspectivas de investigación*, CEMEFI-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2006.
18. Cadena Roa, Jorge, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2004.
19. Chaves, Rafael y José Luis Monzón, *Economía Social y ONL. Perspectivas de investigación*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Abril, No. 37, CIRIEC, Valencia, 2001.
20. Chaves, Rafael, *La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Diciembre, No. 33, CIRIEC, Valencia, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

21. _____ *La Economía Social en España: Concepto, agentes y políticas públicas*, Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa, CIRIEC, Valencia, 2007.
22. _____ y J.L. Monzón, *Economía Social y Sector No Lucrativo. Actualidad científica y perspectivas*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Abril, No. 37, CIRIEC, Valencia, 2001.
23. Chávez Becker, Carlos, *Sociedad civil y Tercer Sector en la discusión del segundo circuito de la política, en ¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, Benjamín Ardití, UNAM-Anthropos, México, 2005.
24. Cohen, L. Jean y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
25. Cruces, Guillermo *et. al.*, *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, 1a edición, Banco Mundial Buenos Aires, 2008.
26. Cruz, Anabel, *El Tercer Sector y la construcción de capital social*, Primer Congreso del Tercer Sector en Catalunya, Barcelona, 2007.
27. Dávila Aldás, Francisco, *Una integración exitosa. La Unión Europea, una historia de éxito regional y nacional*, Editorial Fontamara, México, 2003.
28. Dávila Ladrón de Guevara, Ricardo, *El Sistema de Economía Solidaria en Colombia, en La Economía Social en Iberoamérica, Un acercamiento a su realidad*, FUNDIBES, Madrid, 2005.
29. Defourny, Jacques, *Orígenes, contexto y funciones de la Economía Social-Tercer Sector*, CIRIEC, Valencia, 1992.
30. De la Maza, Gonzalo, *Sociedad civil en América Latina: Dos apuntes para la reflexión*, IV Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research (ISTR). Dublín, 5 al 8 de julio 2000.
31. _____; Patrick Develteere y Benedicte Fontaneau, *Social Economy. North and south*, Hoger Institute Voor De Arbeid y Centre D'Economie Sociale, Bélgica, 2000.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

32. Falcón Pérez, Carmen Esther y Juana Fuentes Perdomo, *Aspectos económicos y contables del voluntariado en las ONGS. Contaduría y Administración*, septiembre-diciembre, No. 220. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
33. Ferrarezi, Elisabete, *O Novo marco legal do Terceiro Setor no Brasil*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Junio, No. 20. Venezuela, 2001.
34. Freeman, Edward, *Strategic management: A stakeholder approach*, Working Paper No. 01-02, University of Virginia, Charlottesville, 1984.
35. Fuertes-Fuertes, Iluminada y Amparo Maset-Llaudes, *An empirical approach. Exploring Spanish non-governmental organizations for development*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly; 36; 695, Indianapolis, 2007.
36. Garay, Candelaria, *El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, Serie Nuevo Documentos, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000.
37. Gil, Rafael Reygadas Robles. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México 1998.
38. Girard, Jean-Pierre; Benoit, Levesque, Marie-Claire Malo, *The old and new Social Economy. The Quebec Experience, en Social Economy. North and South*, Centre d'Économie Sociale, Leuven/Liège, 2000.
39. Gordon Rapaport, Sara, *Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México*, Revista Mexicana de Sociología, vol.73, no.2, México abr / jun, 2011.
40. Gronbjerg, Kirsten A. y Laurie Paarlberg, *Extent and nature of overlap between Listings of IRS Tax-exempt registration and nonprofit incorporation: The case of Indiana*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 31; 565, Indianapolis, 2002.
41. Guadarrama Sánchez, Gloria, *Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México*, El Colegio de México, México, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

42. _____, *Accountability, debilidades de las Instituciones de Asistencia Privada en el Estado de México*, Revista Economía, Sociedad y Territorio, septiembre-diciembre, VI, número 22. El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2006.
43. Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, *Political science and the three new institutionalisms*, Political Studies, Diciembre, Vol. 44, Yale University, New Haven, 1996.
44. Organización de las Naciones Unidas, *Handbook of National Accounting. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Organización de las Naciones Unidas. Nueva York. 2003.
45. Hansmann, Henry B., The role of nonprofit enterprise, The Yale Law Journal, Volumen 89. No. 5. Abril, 1980.
46. _____, *The effect tax exemption and other factors on the market share of nonprofit versus for profit firms*, National Tax Journal, Vol. XL. Yale University, New Haven, 1980.
47. _____, *The role of nonprofit enterprises*, The Yale Law Journal, Vol. 89, New Haven, 1980.
48. _____, *Economic theories of nonprofit organization. The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University, New Haven, 1987.
49. Herreros Vázquez, Francisco, *¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social*. Revista Mexicana de Sociología, año 66, número 4 UNAM. México octubre-diciembre 2004. .
50. Irish, E. Leon; Robert y Simon Kushen, Karla W., *Guía para las leyes que afectan a las organizaciones cívicas*, Open Society Institute e International Center for Not for Profit Law, Nueva York, 2004.
51. Kaul, Inge, *Global public goods: What role for civil society?*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Indianapolis, 2001.
52. Keating, Elizabeth K., *Reengineering nonprofit financial accountability: Toward a more reliable foundation for regulation*, Harvard University, Cambridge, 2002.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

53. Kendall, Jeremy y Martin Knapp, *Defining the Nonprofit sector: The United Kingdom*, documento de trabajo, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Universidad de Kent, Canterbury, 1993.
54. Kendall, Jeremy, *The Third Sector and the development of European public policy: Framework for analysis?*, Civil Society, documento de trabajo 19, Center for Civil Society en London School of Economics, Londres, 2001.
55. Kuri, Ángel; Michael D. Layton, y César Reyes, *Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC*. Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM, México, 2006.
56. Lampkin, Linda; Sheryl Romeo, y Emily Finnin, *Introducing the Nonprofit program classification system: The taxonomy we've been waiting for*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Indianapolis, 2001.
57. Layton, Michael D; Sergio García; et. al. *Financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México. Donativos privados 2007*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cd. Juárez, 2012.
58. _____, Alejandro Moreno, *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008*, Porrúa - ITAM, México, 2010.
59. Leal, Fernando. *On ethics and economics of organized citizenship*, Universidad de Guadalajara, México, 2006.
60. Len Arthur, Molly Scott Cato, et.al., *Developing an operational definition of the Social Economy*, S/año.
61. Luna, Matilde y Cristina Puga, *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Anthropol-IIS, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
62. *Manual para las organizaciones de la sociedad civil*, Comisión de Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales del Senado de la República, México, 2009.
63. Martin, Roger L. y Sally Osberg, *Social entrepreneurship: The case for definition*, Stanford Social Innovation Review, California, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

64. Méndez, José Luis, *Reforma del Estado, democracia y modelos de decisión*, Política y cultura. Otoño, número 007, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1996.
65. Mertens, Sybille, *Measuring the Social Economy in the framework of the national accounts*, Center for Social Economy. Business School of the University of Liège, Leuven, 2008.
66. Miller, James, *Neither state nor market: NGOs and the international Third Sector*, Global Media and Communication, Diciembre, Vol. III, 2007.
67. Modesto, Paulo, *Reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil*, Colección UNESCO, Salvador, 1998.
68. Mokate, Karen Marie, *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*, Documentos de Trabajo I-24, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2001.
69. Montoro Pons, Juan de Dios, *Cooperación condicional y Tercer Sector*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Diciembre, número 36. CIRIEC - España, Valencia. 2000.
70. Monzón, José Luis, *Economía Social y conceptos afines: Fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector*, CIRIEC - Valencia, 2006
71. Monzón, José Luis y Jacques Defourny, *La Economía Social, entre economía capitalista y economía pública*, Curso de asociatividad y Economía Solidaria, Universidad de Chile, Santiago, año no disponible.
72. Moulaert, Frank y Oana Ailenei, *Social Economy, Third Sector and solidarity relations. A synthesis from History to Present*. Urban Studies, Newcastle, 2005
73. Muñoz Grandé, Humberto; Roberto Arce Rodríguez, y María Teresa Arce Rodríguez, *Midiendo las capacidades institucionales de las IAP del Estado de México*, Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC., México. 2009.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

74. _____, *Midiendo las capacidades organizacionales de las OSC del Estado de Hidalgo*, Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, México, 2010.
75. _____, *Análisis de capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo LAP-AC.*, Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC., México, 2011.
76. _____, *Análisis de capacidades institucionales de las organizaciones asistenciales del estado de Nuevo León*, Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC., México, 2011.
77. Natal Martínez, Alejandro y Adriana Sandoval, *Capital social: Una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2004.
78. _____, *El entorno organizacional de las OSC: una aproximación a su estudio en Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, Luna, Matilde y Cristina Puga, (Coord.) Anthropos-IIS, UNAM, México, 2010.
79. _____, *Rendición de cuentas: Apuntes para una revisión conceptual*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2006.
80. Nelson Osorio, Fredy y Juan Fernando Álvarez, *Hacia la ruptura de un dilema sobre tendencias en economía solidaria, economía social, tercer sector y cooperativismo en Colombia*, 1° International CIRIEC Conference on the Social Economy, Ciudad de Victoria, Octubre, 2007.
81. Normas de Información Financiera, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2010.
82. North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 2006.
83. Olvera Rivera, Alberto, *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico, Colección de documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, El Colegio Mexiquense, Estado de México, 2009.

BIBLIOGRAFÍA

84. Ordoñez de Haro, Carmina, *La fiscalidad de las sociedad cooperativas en España*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Abril, No. 54, CIRIEC, Valencia, 2006
85. Pérez de Uralde, José M., *La Economía Social en Iberoamérica: Un acercamiento a su realidad*, Fundación Iberoamericana de la Economía Social, Madrid, 2006.
86. Pliego Carrasco, Fernando, *La contribución de la figura de asociación civil a la transición democrática en México*, UNAM, México, 2003.
87. Polonsky, Michael Jay y Stacy Landreth Grau, *Evaluating the social value of charitable organizations: A conceptual foundation*, Journal of Macromarketing, California State University, Long Beach, 2008.
88. Quarter, Jack, *et. al.*, *Comparing Member-based organizations with Social Economy framework*, *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly*, Indianapolis, 2001.
90. Razeto, Luis, *Factor C*, Conferencia dictada en Venezuela, Escuela Cooperativa “Rosario Arjona”, Barquisimeto, 1997.
91. Bjerklie, J. R. *The end of work—The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, No. 3, Baltimore, 1996.
92. Ruíz Olabuénaga, José Ignacio, *El sector no lucrativo en España*, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Abril, No. 37 CIRIEC, Valencia, 2001.
93. Salamon, Lester, *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, 1999.
94. _____ *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*, Center for Civil Society Studies. Johns Hopkins University, Baltimore, 1999.
95. Salamon, Lester y Q. Flaherty, Susan. *Nonprofit Law: Ten Issues In Search of Resolution*. Working Papers, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 20, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore, 1996.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

96. Salamon, Lester y Sokolowski Wojciech, *Global civil society: An overview*, Volumen II Boomfield, CT: Kumarian, 2004.
97. Salamon, Lester y Shara Dewees, *In search of the nonprofit sector: Improving the state of the art*, document de trabajo, No. 18 Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2001.
98. Salamon, Lester y Megan Haddock, *Putting civil society and volunteering on the economic map of the world*, Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Baltimore, 2010.
99. Salamon, Lester y Stefan Toepler, *The influence of the legal environment on the development of the Nonprofit sector*, Documento de trabajo No. 17, Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2008.
100. Salinas de Gortari, Carlos, *La década perdida 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en México*, Debato, México, 2008.
101. Salinas Ramos, Francisco y María José Rubio Martín, *Tendencias en la evolución de las organizaciones no lucrativas hacia la empresa social* Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Abril, número 37, CIREC, Valencia, 2001.
102. Serna, María Guadalupe y Alejandro Monsiváis, *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación. Investigar el Tercer Sector*. CEME-FI/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2006.
103. Schmitter, Philippe C., *On civil society and the consolidation of democracy: Ten general propositions and nine speculations about their relation in Asian societies*, Stanford University, California, 1996.
104. *The civil society sector at a glance: México, 1995*. Update 1/8/2005. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. (www.jhu.edu/cnp)
105. Valentinov, Vladislav. Some reflections on the transaction cost theory of nonprofit organisation. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services*, Köln, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

106. Verduzco, María Isabel; Jesús Leal Trujillo, Mónica Tapia Álvarez, *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil: Análisis del programa de Coinversión Social*, Alternativas y Capacidades AC., México, 2009.
107. Tapia Álvarez, Mónica y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades AC., México, 2006
108. Toro, Bernardo, Conferencia Magistral, *XI Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector*, CEMEFI, Guanajuato, 2011.

REFERENCIAS

109. Código Financiero del Estado de México.
110. Constitución de la República de Argentina.
111. Constitución de la República Federativa de Brasil.
112. Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines Lucrativos de México. Sistema de Cuentas Nacionales. INEGI. 2010.
113. Gobierno del Estado de México. Manual ciudadano. Programas sociales. reglas de operación. 2009.
114. 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 2009. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/a04/a04d05.pdf
115. Ley 25.414. Delegación del ejercicio de atribuciones legislativas. Materias determinadas de su ámbito de administración. Emergencia pública. Alcances <http://iusnews.50webs.com/legislacion/nacional/25414.htm>
116. Ley del Impuesto sobre la Renta
117. Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.
118. Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.
119. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.
120. Ley General de Asistencia Social.
121. Ley General de Salud.

ENTRAMADO ENTRAMPADO INSTITUCIONAL
DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

122. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
123. Secretaría de Desarrollo Social. Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven en desarrollo social. Octubre, 2009.
124. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México. 2008. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010.
125. VI Reunión de la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos. Monterrey, Nuevo León 3 y 4 de Noviembre 2011.

ANEXOS

1. Rendición de cuentas y sostenibilidad financiera

La evaluación del marco institucional se realiza en función de las variables de confianza social, instrumentada a través de la rendición de cuentas, y de estabilidad financiera operativamente definida como sostenibilidad financiera.

Categorías y variables operativas		
Ejes	CONFIANZA SOCIAL	ESTABILIDAD FINANCIERA
Variables	Rendición de cuentas	Sostenibilidad financiera

Confianza social / Rendición de cuentas

La confianza social en las organizaciones la entiendo, para efectos de esta investigación, como apunta Herreros⁹⁸, en un sentido de señales creada de forma intencional y en donde la organización desarrolla actos que llevan a un desconocido a confiar en él. Lo que el autor llama “Juego de señales” en el que ante escenarios de información asimétrica e imperfecta, como lo es el espacio donde se desarrollan las OSC, las organizaciones emplean de manera consciente determinados signos externos asociados a su honestidad.

Si bien el lanzamiento de estas señales de confianza por parte de las OSC a sus grupos de interés o *stakeholders*⁹⁹

⁹⁸ Francisco Herreros Vázquez. ¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número 4, UNAM, México DF, octubre-diciembre 2004.

⁹⁹ Edward Freeman, *Strategic management: A stakeholder approach*, Working Paper No. 01-02, University of Virginia, Charlottesville, 1984. En su obra el autor define a los stakeholders como cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado por el cumplimiento de los objetivos de la organización.

supone un costo financiero real derivado de la acumulación, procesamiento, publicación y difusión de información, este se descuenta de las probabilidades de obtener beneficios en forma de captación de voluntarios, poder de influencia, reputación, prestigio o de recursos financieros y en especie. Se pudiera pensar entonces que la posibilidad de obtener esos beneficios individuales deberá ser superior a los costos individuales de esas señales de honestidad para que la continuidad de las señales se mantenga activa; sin embargo, estas señales individuales se transformarán en costos marginales una vez que la organización sea capaz de crear un sistema relativamente estandarizado y continuo de generación y envío de señales a sus grupos de interés; proceso que justamente se materializa en la rendición de cuentas. Sin embargo, lo que yo planteo es que la rendición de cuentas, aun con sus potencialidades generadoras de confianza social, no se detona mayormente por procesos organizacionales voluntarios, por el contrario depende de incentivos externos determinados por un entramado institucional y un entorno dado.

Cabe aclarar que concibo a la transparencia como un mecanismo de la rendición de cuentas y es por ello que la valoración que se realizará del marco institucional va más allá del primero. Al respecto, Sara Gordon¹⁰⁰ ha notado que

...la rendición de cuentas (accountability) implica la obligación de informar detalladamente y asumir responsabilidades sobre una determinada acción o conjunto de acciones. Implica tres dimensiones: informativa, que se refiere a dar a conocer determinadas

¹⁰⁰ Sara Gordon Rapaport, "Transparencia y rendición de cuentas de organizaciones civiles en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol.73, no.2, México, abr./jun. 2011.

acciones; explicativa, que concierne a dar razones de lo que se ha llevado a cabo; de evaluación, en el sentido de reconocer lo correcto y cuestionar lo erróneo (Isunza, 2006). La rendición de cuentas implica un contenido de coerción referido a la capacidad de imponer sanciones a las desviaciones de los presupuestos establecidos (Schedler, 2004; Bresser y Cunill, 1998) [Por su parte] ...los mecanismos de transparencia, permiten el flujo de datos entre las organizaciones y las partes interesadas por medio de la presentación de informes y sistemas de información; por ejemplo, la revisión de los informes financieros y la presentación de informes anuales. Incluyen la información administrativa que la organización proporciona a los donantes acerca del uso de los fondos recabados —en general, de carácter contable—, que con frecuencia se registra en formatos ad hoc de manera periódica o por única vez acerca de cómo y en qué rubros se están ejerciendo o se han ejercido los recursos.

Asimismo, abordo la rendición de cuentas en una dimensión vertical y otra horizontal¹⁰¹. Por dimensión vertical me refiero a la obligación de las organizaciones, en la mayoría de los casos contractual, a brindar información a sus donantes o financiadores; mientras que en la dimensión horizontal específico los procesos de información hacia los grupos de interés, entre ellos los destinatarios, derechohabientes o beneficiarios de sus productos o servicios, sean estos individuos, grupos comunitarios o la sociedad en general.

Estabilidad financiera / sostenibilidad financiera

La estabilidad financiera es el conjunto de consecuencias

¹⁰¹ Ángel Kuri, Michael Layton y César Reyes, *Transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC*, Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM, México, 2006.

derivadas de los procesos de obtención, asignación, re asignación y control de los recursos, tanto financieros como en especie, que tiene una organización, así como de los productos de la interacción entre estos procesos. Una organización precisa de otros factores no financieros para ser estable financieramente, como son la claridad respecto a lo que quiere (planeación estratégica) y cómo lo logrará (modelo de intervención social). Solamente una vez cumplidos estos factores, las organizaciones podrán migrar hacia una nueva etapa de instalación de capacidades que les permitan sentar las bases y monitorear un desempeño financiero suficientemente sano, al conjunto de estos procesos se le denomina ciclo financiero, mismo que una vez armonizado detona procesos de sostenibilidad financiera en las organizaciones.

Así, la estabilidad financiera depende de la capacidad tanto de las propias organizaciones como del marco financiero institucional y del entorno financiero para detonar procesos que fomenten el acceso a diversas fuentes de financiamiento (obtención), la libertad de definir el destino de los recursos obtenidos de esas fuentes de financiamiento, sean propias o externas, (asignación) y de re asignar los recursos obtenidos de las interacciones entre los procesos de obtención y asignación (re asignación).

Por otra parte, el concepto de sostenibilidad puede tener diversas interpretaciones, siendo la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una de las que mayor aceptación ha tenido, en particular destaca la perspectiva de Karen Marie Mokate,

...el concepto de sostenibilidad, se refiere a la necesidad de contar con el apoyo continuo de determinados actores cuyo poder, participación y/o aportes, resulta indispensable para que una iniciativa pueda mantenerse en el tiempo, manteniendo un adecuado flujo de recursos financieros que garanticen esa continuidad y detonando capacidades para mantener una determinada iniciativa cuando no se cuenta con nuevas inyecciones de financiamiento¹⁰².

Para efectos de mi investigación la sostenibilidad está acotada al espectro financiero y tiene por elementos a los siguientes.

- Obtención de recursos: oferta de recursos financieros y apoyos disponibles para las OSC provenientes de diferentes sectores institucionales.
- Asignación y re asignación de recursos: libertad administrativa en el manejo de recursos orientada a la generación de flujos financieros y patrimonio organizacional que garanticen la continuidad de los programas.

La correlación rendición de cuentas y sostenibilidad financiera

Concibo la sostenibilidad financiera como un ciclo compuesto por tres procesos concatenados y dos procesos transversales. Los primeros tres procesos son la obtención de recursos, la asignación de recursos y de re asignación de recursos (excedentes financieros). Estos tres procesos son cruzados de manera transversal por el control y la rendición de cuentas.

¹⁰² Karen Marie Mokate, "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?" Documentos de Trabajo I-24, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.

En un primer abordaje, la rendición de cuentas es parte de la sostenibilidad financiera. Los mecanismos de rendición de cuentas existen tanto en la obtención como en la asignación y la reasignación de recursos financieros. Bajo esta premisa no debe haber ciclo financiero que no tenga como componente la transparencia de la fuente y destino de los recursos, por lo que en un primer sentido, la rendición de cuentas es un proceso del ciclo financiero.

Un segundo abordaje es la existencia de mecanismos financieros de rendición de cuentas. Es la acepción financiera de la rendición de cuentas que “tiene que ver con sujetar los recursos públicos [y procedentes de donativos privados y auto generados] a normas de austeridad, eficacia y pertinencia”¹⁰³. Al respecto, Guadarrama, refiriendo a John D. Clark (2003), advierte tres momentos de la rendición de cuentas: *para qué, a quién y cómo*, siendo justamente en el cómo donde se inscribe los aspectos financieros en tanto atienden al uso adecuado y correcto de los recursos. En otras palabras, la rendición de cuentas tiene un componente financiero que da cuenta del origen, uso y destino de los recursos (transparencia).

La evidencia de esta correlación la obtuve a partir de una base de datos, de 843 organizaciones, de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, en donde los niveles de correlación (Pearson) entre un conjunto de indicadores que conforman la sostenibilidad financiera contra otro conjunto de indicadores asociados a la rendición de cuentas revelaron una correlación suficientes de .672.

¹⁰³ Gloria Guadarrama Sánchez, “Accountability, debilidades de las Instituciones de Asistencia Privada en el Estado de México”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense AC., México, 2006.

Niveles de correlación entre SF y RC en IAP del Estado de México

Correlaciones		RC	SF
RC	Correlación de Pearson	1	,672**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	121	121
SF	Correlación de Pearson	,672**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	121	121

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

2. Artículos analizados para la Ley General de Asistencia

En materia de sostenibilidad financiera

- X. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en donde se regulen la prestación y promoción de servicios de salud en materia asistencial;
- 14. V. Son facultades de la Federación el otorgamiento de estímulos y prerrogativas de ámbito federal para fomentar el desarrollo de servicios asistenciales, en el marco de las prioridades nacionales;
- 28. U. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) promoverá la integración de fondos mixtos para la asistencia social;
- 28. V. El DIF tiene entre sus funciones asignar, de acuerdo a su disponibilidad, recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones privadas y sociales, con base a los criterios que sean fijados por la Junta de Gobierno;

- 49. El DIF promoverá ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de estímulos fiscales, para inducir las acciones de los servicios social y privado en la prestación de servicios de salud en materia asistencial;

Son derechos de las instituciones de asistencia social privada

- 51. C. Acceder a recursos públicos destinados a la asistencia social...;
- 51. E. Recibir asesoría técnica y administrativa;
- 51. G. Recibir donativos de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras.

En términos de rendición de cuentas

- Son derechos de las instituciones de asistencia social privada
 - 51. A. Formar parte del Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;
 - 51. B. Recibir la Certificación de Calidad de los Servicios de Asistencia Social, por parte del DIF;
 - 51. F. Acceder al Sistema Nacional de Información de Instituciones de Asistencia Social, a cargo del DIF.
- Son obligaciones de las instituciones privadas de asistencia social privada
 - 52 y 58. Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social, a cargo del DIF;
 - 61. Cualquier persona puede solicitar información al Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;
 - 62. El Servicio Nacional de Asistencia Social Pública y Privada publicará anualmente un compendio con información de las IAS.

Otros aspectos

- 48. El Estado ...promoverá en toda la República, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con recursos propios o con donaciones de cualquier naturaleza que porte la sociedad en general y con sujeción a los lineamientos que las rijan, presten dichos servicios;

3. Artículos analizados para la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC

En materia de sostenibilidad financiera

- 6. V. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) tienen derecho a acceder a los apoyos y estímulos públicos para el fomento de sus actividades;
- 6. VI. Las OSC inscritas en el RFOSC tienen derecho a gozar de incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos definidos por las disposiciones jurídicas;
- 6. VII. Las OSC inscritas en el RFOSC tienen derecho a recibir donativos y aportaciones en términos de las disposiciones fiscales;
- 6. VIII. Las OSC inscritas en el RFOSC tienen derecho a celebrar convenios con las autoridades competentes para la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades reconocidas por esta ley;
- 6. IX. Las OSC inscritas en el RFOSC tienen derecho a acceder a los beneficios derivados de convenios internacionales relacionados con sus actividades;
- 6. X. Las OSC inscritas en el RFOSC tienen derecho a

recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de las dependencias y entidades.

- 13. Las dependencias y las entidades podrán fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil establecidas en el artículo 5 de esta ley...

En términos de rendición de cuentas

- 2. VIII. Hace referencia la página electrónica www.corresponsabilidad.org.mx como mecanismo de acceso a la información de las OSC registradas;
- 5. V. Atender solicitudes de información de los sectores público, social y privado, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- 7. Inscribirse en el Registro de Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil;
- 5. IV. Elaborar y publicar un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos otorgados a favor de las organizaciones, el cual se incluirá como un apartado específico del Informe Anual que el Ejecutivo rinde al Congreso de la Unión y de la Cuenta Pública;
- 7. III. Proporcionar información sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, financiamiento y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;
- 7. IV. Informar anualmente a la Comisión de Fomento sobre sus actividades e información financiera, contable y patrimonial;
- 15. Se crea el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, que estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión y se auxiliará por un Consejo Técnico consultivo;

- 15.V. Entre las funciones del consejo está mantener actualizada la información relativa a las organizaciones a que se refiere esta ley;
- 24. Las dependencias, entidades y organizaciones inscritas en el RFOSC tendrán acceso a la información. El público en general deberá seguir el procedimiento establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Otros aspectos

- 6. II. Para efectos de esta ley las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho de participar conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- 6. III. Las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho a integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas con actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- 6. XI. Las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho de participar en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procedimientos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley;
- 6. XII. Las organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho de ser respetadas en la toma de decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

4. Artículos analizados para la Ley del Impuesto sobre la Renta

En materia de sostenibilidad financiera

- 31. El monto total de los donativos que un contribuyente realice a donatarias autorizadas para recibir donativos de impuesto...serán deducibles hasta el 7% de su utilidad fiscal.
- 93. Las donatarias autorizadas podrán obtener ingresos por actividades distintas a las de los fines autorizados, siempre que no excedan del 10% de sus ingresos totales del ejercicio, sujeto al ISR.
- 97. El SAT podrá renovar o revocar la autorización para recibir donativos deducibles a quienes incumplan con sus obligaciones.
- 97 I. que de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto expida el Servicio de Administración Tributaria, una parte sustancial de sus ingresos la reciban de fondos proporcionados por la Federación, Estados o Municipios, de donativos o de aquellos ingresos derivados de la realización de su objeto social. Tratándose de aquellas entidades a cuyo favor se emita una autorización para recibir donativos deducibles en el extranjero conforme a los tratados internacionales, además de cumplir con lo anterior, no podrán recibir ingresos en cantidades excesivas por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías o por actividades no relacionadas con su objeto social.
- 97 III. Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física

alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

- 97 IV. Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles.
- RLISR. 88. Los contribuyentes que den en donación bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud a instituciones autorizadas para recibir donativos, podrán efectuar una deducción adicional por un monto equivalente al 5% del costo de lo vendido que le hubiera correspondido a dichas mercancías, que efectivamente se donen y sean aprovechables para el consumo humano. Lo anterior, siempre y cuando el margen de utilidad bruta de las mercancías donadas en el ejercicio en el que se efectúe la donación hubiera sido igual o superior al 10%; cuando fuera menor, el por ciento de la deducción se reducirá al 50% del margen.
- RLISR. 110. En ningún caso, las donatarias autorizadas para recibir donativos, podrán destinar más del 5% de estos, y en su caso de los rendimientos que perciban, para cubrir gastos de administración.
- RMF. Regla 1.3.9.1. Requisito de presentar Aviso Anual al SAT para continuar siendo donatarias autorizadas.

En materia de rendición de cuentas

- 31. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) publicará en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y dará

a conocer en su página electrónica de internet los datos de las donatarias autorizadas.

- 97. En todos los casos, las donatarias autorizadas deberán cumplir con los requisitos de control administrativo y de transparencia, que al efecto establezcan el Reglamento de esta Ley y las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.
- 97 V. Mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, al uso y destino que se haya dado a los donativos recibidos, así como al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije el Servicio de Administración Tributaria.
- 97 VI. Informar a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos, que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel en el que se realice la operación, de los donativos recibidos en efectivo en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos.
- 97 VII. Informar a las autoridades fiscales, en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, de las operaciones que celebren con partes relacionadas y de los servicios que reciban o de los bienes que adquieran, de personas que les hayan otorgado donativos deducibles en los términos de esta Ley.
- 101. Llevar sistemas contables conforme al Código Fiscal de la Federación, realizar y presentar la declaración anual

- sobre el remanente distribuible y la declaración de las personas a quienes hubieren efectuado retenciones del IVA e ISR.
- RLISR. 111. Las entidades autorizadas para recibir donativos deducibles deberán solicitar su inclusión en la lista de personas autorizadas para percibir donativos deducibles del ISR.
 - RLISR. 117. Las entidades autorizadas para recibir donativos, deberán tener a disposición del público en general la documentación relativa al cumplimiento de los ordenamientos fiscales (dictámenes fiscales y declaraciones de los últimos tres años), la relativa a la autorización de deducibilidad, así como la referente al uso y destino de los donativos. Esta información deberá estar disponible en el domicilio fiscal de la organización en horario normal de labores.
 - RLISR. 119. Para el caso de donatarias que perciban donativos provenientes del extranjero, deberán elaborar y mantener a disposición del público en general, durante tres años, un estado de posición financiera que detalle los activos, pasivos y capital contable, así como la relación de los administradores y empleados que hubieran recibido ingresos superiores a \$295,000.00 pesos mexicanos por concepto de salarios, honorarios o compensaciones de cualquier tipo.
 - RMF. Regla 3.9.12. El SAT dará a conocer, a través de su página de Internet, la relación de las entidades cuya autorización haya sido revocada o no renovada.

Otros aspectos

- 97. Para ser donataria autorizada es necesario que las acti-

vidades que desarrollen no intervengan en campañas políticas o actividades destinadas a influir en la legislación.

5. Artículos analizados para la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México

En materia de sostenibilidad financiera

- Artículo 7. Las instituciones gozarán de las exenciones, estímulos, subsidios y prerrogativas fiscales y administrativas que establezcan las leyes, debiendo expedir los recibos correspondientes por las cantidades recibidas por concepto de donativos, los cuales podrán ser deducibles de impuestos en términos de la Ley de la materia.
- Artículo 8. Una vez que las Instituciones queden constituidas conforme a esta Ley, no podrá revocarse la aportación de bienes o derechos hecha por el fundador o fundadores, para constituir el patrimonio de aquéllas. Sin embargo, las Instituciones, previa autorización de la Junta, podrán desincorporar su patrimonio cuando legalmente proceda.
- Artículo 13. Los fundadores podrán revocar las aportaciones hechas a las instituciones o establecer esta condición en su testamento, sí el Estado infringe lo dispuesto por el artículo 11 de esta Ley, y libremente transferir los bienes donados a quien le asista el derecho.
- Artículo 22. Para el cumplimiento de sus funciones, la Junta tendrá las siguientes:
 - IV. Promover ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales, a favor de las Instituciones, sin perjuicio de que las Instituciones de Asistencia Privada lo soliciten directamente;

- V. Desarrollar programas de capacitación y profesionalización del personal de la Junta y de las Instituciones;
- V. Promover la profesionalización de los servicios remunerados y voluntarios en materia de asistencia privada;
- VI. Facilitar a las instituciones el acceso a los apoyos internacionales técnicos y económicos en materia de asistencia privada;
- VII. Registrar los presupuestos de ingresos y egresos y de inversiones en activos fijos de las Instituciones, así como de sus modificaciones;
- X. Apoyar a las Instituciones en la administración de sus bienes;
- Artículo 52.- Las donaciones que reciban las Instituciones requerirán autorización previa de la Junta cuando sean onerosas o condicionales. En los demás casos, las Instituciones deberán informar a la Junta de los donativos al presentar sus informes.
- Artículo 53.- Los donativos, herencias o legados que se destinen a la asistencia privada en general serán recibidos por la Junta, quien determinará a cuál, o cuáles Instituciones serán destinados, conforme a las políticas de su programa general de trabajo anual.
- Artículo 57.- Las Instituciones podrán realizar donativos en favor de otras Instituciones de asistencia privada. Sin embargo, cuando el objeto de las Instituciones donantes no les permita realizar estos donativos, será necesario contar con la autorización de la Junta.
- Artículo 67.- A más tardar el primero de diciembre de cada año, los patronatos de las Instituciones deberán remitir a la Junta, en los términos y con las formalidades que

la misma establezca, los presupuestos de ingresos, egresos y de inversiones en activos fijos del año siguiente. Al enviarse los presupuestos a que se refiere el párrafo anterior, se remitirá el programa de trabajo correspondiente al mismo periodo.

- Artículo 68. Los gastos de administración de las Instituciones no podrán ser superiores al 25 % del importe destinado a los servicios asistenciales que realicen. La Junta establecerá criterios generales y organizará acciones de capacitación que favorezcan la reducción de los gastos administrativos de las Instituciones y permitan ampliar el alcance de sus fines asistenciales.
- Artículo 70. Cuando fundadamente sea previsible que la ejecución del presupuesto resulte diferente a la estimación hecha, será necesario, para modificarlo, que el patronato interesado solicite la autorización previa de la Junta. Se exceptúan de ese requisito, los gastos urgentes y necesarios de conservación o reparación. En estos casos, las partidas correspondientes podrán ampliarse a juicio del patronato, quedando éste obligado a dar aviso a la Junta al final del mes en que el gasto se haya realizado.
- Artículo 71. Toda inversión o gasto no previsto en el presupuesto, tendrá el carácter de extraordinario y para realizarlo será necesaria la autorización previa de la Junta.
- Artículo 76. Las Instituciones podrán realizar toda clase de actividades para allegarse recursos, exceptuando las que estén prohibidas por la ley.
- Artículo 77. Las Instituciones podrán adquirir los bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando, estos y los frutos que se generen sean

- aplicados exclusivamente al objeto de la institución.
- Artículo 80. Las Instituciones no podrán hacer préstamos de dinero con garantía de simples firmas, pero si podrán realizar operaciones con acciones o valores sujetos a fluctuaciones del mercado siempre y cuando sea con los recursos excedentes de su objeto y no pongan en riesgo el patrimonio de la institución.
 - Artículo 81. Cuando las Instituciones presten con garantía hipotecaria, deberán ajustarse a las reglas de carácter general establecidas por la Junta.
 - Artículo 82. Cuando las Instituciones adquieran valores negociables de renta fija, éstos deben estar comprendidos entre los autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para la inversión de las empresas de seguros.
 - Artículo 83. La Junta podrá autorizar que las Instituciones realicen inversiones en la construcción de casas, para lo cual éstas deberán presentarle, los planos, proyectos, estudios y demás datos que sean necesarios para resolver sobre la pertinencia de la operación. En todo caso, la venta de casas deberá hacerse dentro de un plazo que no exceda de dos años contados a partir de la terminación de las obras.
 - Artículo 84. Las Instituciones, previa autorización de la Junta y con arreglo a las disposiciones jurídicas aplicables, podrán solicitar donativos y organizar colectas, rifas, tómbolas o loterías y, en general, toda clase de festivales o de diversiones, siempre que lo recaudado se destine íntegramente al objeto de las Instituciones. La Junta establecerá las reglas para la realización de estos eventos.
 - Artículo 89. Las Instituciones cubrirán a la Junta una cuota del cinco al millar sobre sus ingresos brutos, para

destinarse a los propósitos y objetivos de la misma, incluyendo los extraordinarios que esta apruebe en términos de la presente Ley. Quedan exceptuados de contabilizar los ingresos que obtengan las instituciones por donativos en especie, alimentos, medicamentos y vestido.

- Artículo 90. Las cuotas a las que se refiere el artículo anterior serán cubiertas por las Instituciones mensualmente, dentro de los cinco primeros días de cada mes, en los términos que determine la Junta.
- Artículo 91. Cuando las Instituciones, no cubran oportunamente sus cuotas, pagarán un interés sobre sus saldos insolutos. El interés se calculará agregando al costo porcentual promedio de captación del sistema bancario, que corresponda al mes de que se trate, un 10%.
- Artículo 93. Las visitas de verificación tendrán por objeto:
III. Verificar la existencia de caja o efectivo y valores; practicar arqueos o comprobaciones, cerciorarse de la existencia de los bienes, títulos, efectos, o de cualesquiera otros valores del patrimonio de la institución.

En materia de rendición de cuentas

- Artículo 22. Para el cumplimiento de sus funciones, la Junta tendrá las siguientes:
 - III. Establecer, operar, actualizar y difundir el Registro de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México;
 - VI. Evaluar periódicamente el desempeño del personal de la Junta y de las Instituciones;
 - VII. Certificar anualmente a cada una de las Instituciones de Asistencia Privada, en base al cumplimiento o no de su objeto;

- VIII. Establecer las disposiciones necesarias para la certificación de las Instituciones de Asistencia Privada;
- IX. Promover y difundir a través de los distintos medios de comunicación las actividad de las Instituciones;
- XII. Elaborar anualmente un informe general de los trabajos realizados por la Junta y darlo a conocer a las Instituciones;
- III. Autorizar los estatutos de las Instituciones, así como su modificación;
- IV. Elaborar los estatutos de las Instituciones en los casos previstos por esta Ley;
- VIII. Recibir y evaluar el informe de labores que le presenten las Instituciones en términos de esta Ley y emitir sus recomendaciones tendentes a mejorar el cumplimiento de su objeto;
- Artículo 54. La persona que quiera hacer un donativo oneroso o condicional a una institución, lo manifestará formalmente por escrito al patronato de la misma para que éste lo haga del conocimiento de la Junta.
- Artículo 55. Si la Junta autoriza el donativo oneroso o condicional, la institución lo informará por escrito al donante, y quede perfeccionada la donación, sin perjuicio de que se cumplan las formalidades establecidas en la legislación común.
- Artículo 56. Los donativos efectuados a las Instituciones conforme a las prevenciones de este capítulo, no podrán revocarse una vez perfeccionados. Sin embargo, se admitirá la reducción de las donaciones cuando perjudiquen la obligación del donante de ministrar alimentos a quienes los deba, en la proporción que señale el juez competente

conforme con las disposiciones del Código Civil del Estado de México o bien en los casos que de acuerdo a las leyes Estatales vigentes resulten créditos u obligaciones preferentes a las donaciones.

- Artículo 69. La Junta aprobará con las observaciones procedentes los presupuestos que le remitan los patronatos. La Junta vigilará que el programa de trabajo y las operaciones previstas se ajusten a los fines asistenciales y al objeto de las Instituciones previsto en los estatutos.
- Artículo 72. Las Instituciones deberán llevar su contabilidad en los libros o sistemas informáticos en donde consten todas las operaciones que realicen, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. La Junta determinará los libros o sistemas de contabilidad que llevarán las Instituciones, así como los métodos contables que deban adoptar.
- Artículo 73. La Junta autorizará los libros de contabilidad y de actas, así como los sistemas informáticos, los que le serán presentados dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se protocolicen los estatutos de las nuevas Instituciones, o de la última operación registrada en los libros concluidos, cuando se trate de Instituciones ya establecidas. Lo anterior, será sin perjuicio de la autorización que corresponda otorgar a las autoridades conforme a la legislación respectiva.
- Artículo 74. Los libros o sistemas informáticos, así como los archivos y documentos que formen un conjunto del que pueda inferirse el movimiento contable de las Instituciones, deberán ser conservados por los patronatos en el domicilio de aquéllas o en el despacho que oportunamente den a conocer a la Junta, y estarán en todo tiempo a

disposición de ésta para la práctica de las visitas de inspección que procedan conforme a la presente Ley. Salvo los libros de actas que deberán conservarse permanentemente los demás se conservarán por el tiempo que determine la autoridad fiscal. Los fondos de las Instituciones deberán ser depositados en instituciones de crédito o de inversión en términos de esta Ley. En ningún caso los fondos y documentos podrán depositarse en el domicilio particular de alguno de los patronos, colaboradores o empleados de las Instituciones, excepto en el caso de que ese domicilio sea la sede de la institución.

- Artículo 75. Los patronatos tienen la obligación de remitir a la Junta sus estados financieros, anexando los documentos e informes relativos a la contabilidad, debidamente firmados por el responsable de la misma y el presidente, para su revisión periódica. De igual forma, tienen la obligación de dictaminar sus estados financieros de acuerdo a las leyes fiscales vigentes una vez al año y deberán presentarlo a la Junta dentro del término de 10 días hábiles posteriores a su presentación ante la autoridad fiscal.
- Artículo 92. La Junta podrá ordenar la práctica de visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, en el domicilio, instalaciones y bienes de las Instituciones.
- Artículo 95. La información contenida en las actas de verificación tendrán el carácter de discrecional. El personal de la Junta guardará absoluta reserva de dicha información. La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

- Artículo 93. Las visitas de verificación tendrán por objeto:
- I. Revisar los establecimientos, libros y papeles de la institución;
- II. Solicitar a la institución la información que sea necesaria para determinar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley. La información podrá proporcionarse en los formatos aprobados por la Junta.
- IV. Verificar la legalidad de las operaciones que efectúen las Instituciones y comprobar que las inversiones estén hechas en los términos de la presente Ley.
- Artículo 94. Las visitas de verificación se sujetarán a las formalidades establecidas por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Otras disposiciones

- Artículo 19. La Junta celebrará sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes; y extraordinarias cuando así lo solicite el Presidente o la mayoría de sus miembros para el cumplimiento oportuno y eficiente de sus atribuciones.
- Artículo 22. Para el cumplimiento de sus funciones, la Junta tendrá las siguientes:
- II. Promover la creación de Instituciones de Asistencia Privada y fomentar su desarrollo;
- X. Ordenar la inscripción de las Instituciones en el Registro Público de la Propiedad, en los términos de esta Ley;
- XIII. Vigilar que las Instituciones cumplan con las disposiciones de esta Ley;
- II. Autorizar la creación, transformación, fusión y extinción de las instituciones;
- XII. Celebrar acuerdos de coordinación con organismos

- homólogos de los Estados de la República;
- XIII. En los casos no previstos por esta Ley, con el acuerdo de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes, impondrá por incumplimiento a la misma y a las determinaciones tomadas por la Junta, a las instituciones las sanciones administrativas correspondientes.
 - Artículo 32. Las Instituciones constituidas por testamento adquieren el carácter de fundaciones.
 - Artículo 78. La Junta vigilará que las Instituciones mantengan únicamente los bienes que destinen a su objeto, procurando que con las enajenaciones de los excedentes el patrimonio de éstas no sufra disminución.
 - Artículo 79. Las Instituciones deberán prescindir de los bienes inmuebles que no destinen al cumplimiento inmediato y directo de su objeto. La Junta dará a las Instituciones un plazo que no exceda de seis meses para que prescindan de estos bienes.
 - Artículo 85. Cuando los fundadores así como los asociados o patronatos estimen necesario cambiar, ampliar o disminuir el objeto, radio de operación, o modificar las bases generales de administración de la institución que representan, lo someterán por escrito a la consideración de la Junta.
 - Artículo 126. Contra los actos y resoluciones que dicte o ejecute la Junta, en aplicación de esta Ley, las personas afectadas tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia Junta o promover juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

6. Artículos analizados para el Código Financiero del Estado de México

- Art. 56. Del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal. Están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas y jurídicas colectivas, incluidas las asociaciones en participación, que realicen pagos en efectivo o especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal, prestado dentro del territorio del Estado, independientemente de la denominación que se les otorgue.
- Artículo 57. El impuesto se determinará aplicando la tasa del 2.5% sobre el monto total de los pagos efectuados por concepto de remuneraciones al trabajo personal a que se refiere el artículo 56 de este Código.
- Artículo 59. No se pagará este impuesto, por las erogaciones que se realicen por concepto de las siguientes remuneraciones prestadas de manera general, las contraprestaciones pagadas por: D) Las instituciones de beneficencia reconocidas por el Estado.
- Artículo 65. Del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas. Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que en el territorio del Estado.
- Artículo 66. No pagarán este impuesto: II. Las instituciones de asistencia privada legalmente constituidas.

~~ENTRAMADO~~ ENTRAMPADO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO,

publicación del Centro Mexicano para la Filantropía, A. C., se terminó de imprimir en febrero de 2015. El tiraje consta de 250 ejemplares de 239 páginas, más sobrantes para reposición. Diseño: Mónica Rodríguez de la Parra Tlalpan, Cd. de México, Tel. (55) 55 43 39 40 Correo electrónico: monirod2@hotmail.com. Impreso por: Grupo MAVIDE, Miguel Angel Peña Pérez, Ecatepec de Morelos, Estado de México, México, Cel (044) 552131-6945 Correo electrónico: miguel@mavide.com.mx

La tesis “**Enramado** atrapado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México”, elaborada por Humberto Muñoz Grandé fue ganadora del primer lugar en la categoría de doctorado del Premio de Investigación sobre Sociedad Civil organizado en el marco del Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector, convocado por el Centro Mexicano para la Filantropía y prestigiosas instituciones académicas y gubernamentales. Este libro revela las complicaciones en la relación entre las Organizaciones de Sociedad Civil y el Estado, particularmente enfocándose a las Instituciones de Asistencia Privadas, IAP, para finalmente hacer sugerencias claras y contundentes para mejorar esta situación no sólo desde la perspectiva administrativa sino política.

La compaginación de los requisitos institucionales a escala federal y estatal demuestra que existe una alta incompatibilidad y una duplicación de procedimientos que no ayudan a las organizaciones para la búsqueda de financiamiento público y privado, generando trabas para la sostenibilidad institucional. En términos de transparencia, se ha propiciado la transparencia vertical, donde las autoridades exigen la rendición de cuentas por parte de las organizaciones, pero no consta una corresponsabilidad clara de su parte. Por otro lado, no existe una transparencia horizontal o una contraloría ciudadana de las organizaciones.



ISBN: 978-607-8353-01-9



9 786078 1353019